

ترتيب الوظائف العامة

وتوصيفها وتقويمها

دكتور

أحمد حافظ نجم

ملتزم الطبع والنشر
دار الفكر العربي

دكتور
أحمد حافظ نجم
كلية الحقوق - جامعة الزقازيق

ترتيب الوظائف العامة

وتوصيفها وتقويمها

دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة للنظم الحالية والسابقة لترتيب وظائف الحكومة والقطاع العام وكادرات الجامعات والنيابة والقضاء والسلك الدبلوماسي والقنصلي والشرطة والقوات المسلحة في كل من جمهورية مصر العربية والدول العربية والافريقية والآسيوية والأمريكية والأوربية

١٩٧٩

ملتزم الطبع والنشر
دار الفكر العربي

دار الاتحاد العربي للطباعة
لصاحبها : محمد عبد الرازق
١٩ كنيسة الأرمن ش الجيش
تليفون : ٩٣٤٠٩٨

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

١ — موضوع البحث :

يقوم التنظيم الإدارى بوجه عام على جملة مقومات ، وفى مقدمتها تكوين الهيئة الإدارية ، مع ما يستلزمه هذا التكوين من تحديد الوظائف العامة اللازمة ، هذا بالإضافة إلى توصيف الوظائف المذكورة وترتيبها وتقويمها ، ثم شغلها فيما بعد .

والمقصود بالترتيب هو تقسيم الوظائف العامة إلى مجموعات مختلفة ، وذلك استناداً إلى اختلاف أوصافها وخصائصها المشتركة ، بسبب اختلاف واجباتها ومسئولياتها وطبائع أعمالها والمؤهلات اللازمة لشغلها . هذا بالإضافة إلى تقسيم كل مجموعة إلى عدة فئات عامة ذات أوصاف محددة ، مع إدخال كل وظيفة فى الفئة المناسبة لها (١) .

وللترتيب الوظائف العامة على هذا النحو مزايا عديدة — سنبينها فيما بعد — وهو الأمر الذى يجعل من الترتيب مسألة من أهم مسائل التنظيم الإدارى . وهذا هو ما دعانا إلى اختيار هذه المسألة كموضوع للبحث .

هذا وسوف نكتفى بدراسة عملية الترتيب فى حد ذاتها ؛ وإن كان ذلك لن يغنينا عن التعرض — عند اللزوم — لبيان ما يرتبط بهذه العملية من عمليات ؛ على أن يكون ذلك بالقدر الضرورى اللازم لدراسة عملية الترتيب .

كما أننا سندرس عملية الترتيب دراسة فنية ؛ وذلك بوصفها إحدى العمليات الإدارية التى يحكمها علم الإدارة العامة ؛ إلا أن ذلك لن يمنعنا من تضمين هذه

---

(١) دكتور بكر القبانى ، الادارة العامة ، الجزء الثانى ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٨٢ .

الدراسة ما يتعلق بها من جوانب قانونية ؛ وذلك أيضاً بالقـــدر اللازم لخدمة الدراسة الفنية .

٢ ــ أهمية موضوع البحث :

وقد ظهر ترتيب الوظائف بهذا المفهوم العلمي منذ بداية القرن التاسع عشر. وكان ذلك في مجال الإدارات الخاصة ؛ إذ اتجهت الشركات الأمريكية الكبرى إلى الترتيب بغية تطوير تنظيماتها الإدارية . ثم انتقلت فكرة الترتيب تدريجياً إلى القطاع الإداري الحكومي . وكان ذلك في منتصف القرن الماضي في الولايات المتحدة الأمريكية وفي دول أوربا الغربية(١) .

وقد انتقلت الفكرة المذكورة بعد ذلك إلى أغلب الدول المتحضرة . وهو الأمر الذي جعل لموضوع الترتيب أهمية بالغة من الناحيتين النظرية والعملية .

ذلك أنه وإن كانت نظرية ترتيب الوظائف العامة بوجه عام تتمتع بين نظريات علم الإدارة العامة بمركزهام ؛ إلا أنها لم تظفر بما تحتاج إليه من أبحاث ودراسات خاصة ؛ اكتفاء بما جاء في الدراسات العامة المتعلقة بفكرة التنظيم الإداري في مجموعه . وذلك بالرغم من أن فكرة الترتيب تعتبر في حد ذاتها فكرة متشعبة ومعقدة ؛ فضلا عن حداثتها ؛ مما يجعلها من الوجهة العلمية في أشد الحاجة إلى الكثير من الدراسات المتخصصة ، فهذه الدراسة تستمد قيمتها النظرية من إفتقار المكتبة العربية إلى دراسة مماثلة ؛ فضلا عن افتقار المراجع الأجنبية إلى مثل هذه الدراسة (٢).

---

(١) Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration, Macmillan Company, 4th edition, New York, 1958, p. 351.

(٢) تستوى فى ذلك مراجع الدول الرأســمالية والدول الاشتراكية ، مع ندرة مراجع الدول الأخيرة ندرة ملحوظة . انظر : François Gazier حيث يقول أن قلة المراجع المتعلقة بالوظيفة العامة فى للدول الاشتراكية بصفة عامة والاتحاد السوفييتى بصفة خاصة ترجع الى أن الفقه الماركسى لا يعترف للموظفين العموميين بأوضــاع وظيفية خاصة ، ويخضعهم من ثم لقــانون العمل كغيرهم من العمال ، مما لا يدعو بالتالى لانفراد الوظيفة العامة بدراسة

=

هذا عن أهمية موضوع البحث من الناحية النظرية ؛ أما من الناحية العملية فإن أهمية فكرة الترتيب ترجع إلى ما يحققه إعمال هذه الفكرة من مزايا عديدة تمتد لتشمل عملية التنظيم الإدارى بكافة جوانبها . وهناك صلة وثيقة — من الوجهة العملية — بين موضوع الترتيب وبين التنظيمات الإدارية .

فالإدارة العامة تنقسم إلى عدة وحدات ؛ لكل منها هيكل تنظيمى يضم مجموعة من الإدارات والأقسام الفرعية على كل المستويات ، تبدأ بالرئيس الأعلى الموجود على قمة الجهاز الإدارى ؛ ثم تهبط فى شكل هرمى يتسع تدريجياً حتى يصل إلى القاعدة التى تضم عدداً كبيراً من الأقسام الصغيرة . وتضم كل إدارة أو قسم عدداً من الوظائف التى تتمثل فيها اختصاصات ومسئوليات الإدارة أو القسم .

ولا بد لكى يدار ذلك الهيكل التنظيمى بأكبر كفاءة ممكنة أن يستند إلى هيكل وظيفى مماثل يضم عدداً من الموظفين المؤهلين ، الذين يحتلون أماكنهم فى ذلك الهيكل فى سلم رئاسى متدرج بنفس الشكل الهرمى الذى تتشكل به الوحدة . ويتولى كل منهم ممارسة إحدى الوظائف التى يتضمنها ذلك الهيكل ؛ والتى تتوفر فيه الشروط اللازمة لممارسة اختصاصاتها ؛ ويوجد لديه القدر الكافى من الكفاءة والصلاحية لتحمل مسئولياتها . وهو الأمر الذى يجعل لعملية ترتيب الوظائف أهمية قصوى بالنسبة للتنظيم الإدارى فى مجموعه .

=

مستقلة ، خاصة وان الموظفين العموميين يعتبرون من الفئات التى سوف تنقرض حين يصل المجتمع الى مرحلة الشيوعية الكاملة التى تزول فيها الدولة والادارة العامة بالتالى ، كما أورد (Nimrod Raphaeli) قولا مماثلا .

يراجع :

François Gazier, La Fonction Publique dans le Monde l'Institut International de l'Administration Publique, Paris, 1972, p. 58.

وكذلك :

Nimrod Raphaeli, Readings in Comparative Public Administration, Allyn and Bacon, Inc., Boston, U.S.A., 1967, pp 149, 150.

وفضلا عن ذلك ؛ فان لترتيب الوظائف العامة أهميته العملية بالنسبة لإدارة شئون الخدمة المدنية ، وفى مقدمتها شغل الوظائف العامة وتقويمها ؛ وكذلك نقل الموظفين وترقيتهم وتدريبهم . كما أن للترتيب أهميته العملية بالنسبة للتخطيط والتمويل وغيرهما من العمليات الإدارية داخل الدول المختلفة ؛ وفى مقدمتها الدول الآخذة فى النمو(1) . ومن هذه الدول جمهورية مصر العربية ، التى ترجع أهمية الترتيب بها لعدة أسباب تتمثل فيما يلى :

(أ) أن مبدأ ترتيب الوظائف العامة لم يطبق تشريعياً فى مصر قبل عام ١٩٦٢ ، وذلك بالرغم من أن مصر قد عرفت نظام الوظيفة العامة منذ عهد بعيد وبالرغم من أن المبدأ المذكور قد ظهر منذ منتصف القرن التاسع عشر ، وهو الأمر الذى جعل ترتيب الوظائف العامة فى مصر من الموضوعات الوليدة التى لم تنل حقها من البحث والدراسة ، فضلا عن عدم تعرضها للممارسة العملية الكافية .

(ب) أن محاولات إعمال مبدأ الترتيب التى تمت فى مصر منذ سنة ١٩٦٢ لم تكتمل داخل الجهاز الإدارى المصرى ، وذلك بالرغم من تعدد هذه المحاولات إذ أننا لم نصل بعد إلى تطبيق الترتيب الموضوعى ، وهو الترتيب الذى ينصب أساساً على الوظائف العامة ذاتها ؛ لا على الظروف الشخصية للموظفين إذ مازلنا نميل فى مصر إلى الترتيب الشخصى أى ترتيب الموظفين أنفسهم ؛ مع جعل الفئات الوظيفية مجرد درجات مالية غايتها تحديد مرتبات للموظفين لا تحديد أعمالهم الوظيفية .

---

(١) يراجع فى ذلك :

United Nations — A Handbook of Public Administration, Current Concepts and Practice, with Special Reference to Developing Countries, Technical Assistance Programme, Department of Economic and Social Affairs, New York, 1961, p. 37.

وتراجع أيضا نسخته الفرنسية :

Nations Unies — Manuel d'Administration Publique, New-York, 1964, p. 41.

ومع تسليمنا بأهمية الظروف الشخصية للموظفين ؛ خاصة وأن الوظيفة العامة تعتبر فى مصر مهنة دائمة ينقطع لها الموظف طوال حياته الوظيفية ؛ إلا أننا لا نقبل أن تكون تلك الظروف العامل الرئيسى المؤثر فى ترتيب الوظائف العامة . إذ يجب أن يقوم الترتيب على أسس موضوعية ، على أن تراعى بعد ذلك الظروف الشخصية للموظفين بقصد تحديد المستوى المناسب لمرتباتهم ؛ مع منحهم المزايا العينية والحوافز التشجيعية المختلفة .

هذا هو موضوع البحث ، وتلك هى أهميته من الناحيتين العلمية والعملية .

٣ — خطة البحث :

هذا وسوف نقسم البحث إلى ثلاثة أبواب وهى :

باب تمهيدى : وسنخصصه للكلام عن (نظرية الترتيب) بوجه عام .

فنتناول فى الفصل الأول مفهوم الترتيب . ونبين فى الفصل الثانى نشأته ، على أن نتكلم فى الثالث عن الجهات القائمة بالترتيب . وفى الرابع عن مزايا عملية الترتيب . وفى الخامس عن مصاعبها .

الباب الأول : ونفرده للكلام عن (الترتيب فى النظم المقارنة) .

ولذلك نخصص الفصل الأول من هذا الباب لإيضاح النظام الأوربى ، فى مباحث متتالية نبين فيها طبيعة هذا النظام وتطبيقاته وتقديره .

ثم نبحث فى الفصل الثانى النظام الأمريكى ، وذلك من حيث طبيعته وتطبيقاته وتقديره ، وذلك فى مباحث ثلاثة .

ونتحدث فى الفصل الثالث عن النظام الاشتراكى ، لنبين تباعا فى مباحث متتالية طبيعة هذا النظام وتطبيقاته وتقديره .

الباب الثانى : ونخصصه للكلام عن (الترتيب فى جمهورية مصر العربية).

ونقسم هذا الباب إلى فصل تمهيدى نبين فيه طبيعة التوظيف فى مصر ، وفصلين فيهما على التوالى نظام الترتيب العام « الشخصى والموضوعى » ، ونظم الترتيب الخاصة .

باب تمهيدى

نظرية الترتيب

الفصل الأول : مفهوم الترتيب .

الفصل الثانى : نشأة الترتيب .

الفصل الثالث : جهات الترتيب .

الفصل الرابع : مزايا الترتيب .

الفصل الخامس: مصاعب الترتيب .



باب تمهيـــدى
نظرية الترتيب

تقتضى دراسة ترتيب الوظائف العامة من الناحية التطبيقية التمهيد لها بدراسة الترتيب من الناحية النظرية ، حتى يمكننا دراسة تطبيقات الترتيب على ضوء فكرته النظرية .

وما من شك فى أن إيضاح نظرية الترتيب يستلزم تحديداً لمفهومه ولنشأته . كما يستلزم بيانا للجهات القائمة عليه . هذا بالإضافة إلى إبراز مزايا الترتيب والمصاعب التى تعترضه .

وفى الفصول التالية بيان لكل مسألة من المسائل المتقدمة .

الفصل الأول
مفهوم الترتيب

الترتيب لغة هو تثبيت الشىء وجعله فى مرتبته(١) .

أو هو توزيع الأشياء توزيعا منتظما على مجموعات مختلفة طبقا لخصائص محددة(٢) .

أو هو العملية التى يتم بموجبها تنظيم الأشياء وتجميعها فى مجموعات ، عن طريق وضع الأشياء أو الحقائق المتشابهة معا فى مجموعة مشتركة ، نتيجة للتشابه بينها فى الطبيعة والصفات والعلاقات المختلفة(٣) .

---

(١) عبد الله البستانى اللبنانى . البستان ، المعجم اللغوى ، الجـــزء الأول ، المطبعة الأمريكية ، بيروت ، ١٩٢٧ ، ص ٨٦١ .

(٢) Lexis, Dictionnaire de la Langue Française, Librairie Larousse, Paris, 1975, p. 338.

(٣) Funk and Wagnalls, New Standard Dictionary of the

=

وقد عنى كتاب الإدارة العامة عناية بالغة بتحديد مفهوم ترتيب الوظائف ، وذلك بمحاولة تعريفه . إلا أن تعريفاتهم تعددت ، وقد اتصف بعضها بالإيجاز الشديد ، بينما اتصف البعض الآخر بالدقة والشمول .

ذلك أن من الكتاب من يعرف الترتيب بأنه التصنيف والتدريج المنتظم للوظائف فى تدرج رئاسى طبقا لمسئولياتها وصعوبتها النسبية(١) .

ويعرف William Torpey الترتيب بأنه عملية تنظيم الوظائف فى مجموعات كأساس للعمل الإدارى(٢) .

ويعرفه Glenn Stahl بأنه تنظيم الوظائف فى مجموعات أو طبقات على أساس واجباتها ومتطلبات التأهيل اللازمة لها(٣) .

ويرى Leonard white أن ترتيب الوظائف هو الهيكل الذى تبنى عليه المتطلبات الوظيفية للادارة ، وهو مشتق من التحليل المنطقى لأشكال العمل ودرجات المسئولية المختلفة التى توجد فى داخل الإدارة(٤) .

ومن الكتاب المصريين من يعرف ترتيب الوظائف بأنه تجميع الوظائف فى مجموعات وفئات على أساس تشابهها فى صفة أو أكثر(٥) .

=

English Language, prepared under the supervision of Isaak K. Funk, Calven Thomas and Frank H. Vizetelly, Funk and Wagnalls Companv, New York, 1962, p. 495.

(١) Marshall Edward Dimock, Gladys Ogden Dimock and Louis W. Koenig, Public Administration, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1963, p. 284.

(٢) William G. Torpey, Public Personnel Management, D. van Nostrand Company Inc., Toronto, New York, London, 1953, p. 40.

(٣) Glenn Stahl, Public Personnel Administration, Harper and Row Publishers, 5th edition, New York, 1962, p. 146.

(٤) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص٣٥٨ .

(٥) محمد عبد المجيد مرعى ، نظام ترتيب الوظائف ، دار الفكر العربى ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٤ .

وهذا هو التعريف الذى قال به أيضاً الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة[١] .

ومن هؤلاء الكتاب من يعرف ترتيب الوظائف بأنه تحديد أقسام الوظائف ودرجاتها ، وتوزيع أعمالها على الموظفين بطريقة تكفل حسن سير العمل فى الجهاز الإدارى للدولة[٢] .

ومنهم من يعرف عملية الترتيب بأنها تجميع أو تصنيف الوظائف فى مجموعات أو فئات ، بحيث تكون الوظائف الداخلة فى نطاق كل مجموعة أو فئة منها متماثلة فى صفة أو أكثر من صفاتها[٣] .

بينما يعرف بعضهم الآخر هذه العملية بأنها تجميع الوظائف فى شكل منظم على أساس واجباتها ومسئولياتها ومطالب التأهيل اللازمة لشغلها ، وذلك فى فئات وظيفية تضم كل فئة منها كافة الوظائف التى تتشابه فى نوع العمل ودرجة صعوبته ومسئوليته[٤] .

كما أن من الكتاب المصريين من يستعمل تعبير « تصنيف الوظائف » .

---

(١) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة : ارشادات فى نظام ترتيب الوظائف ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٥ . « وتجدر الاشارة الى أنه قد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء فى ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٧٧ بتعديل اسم الجهاز المشار اليه ليصبح « الجهاز المركزى للتنمية الادارية » . ونحن نميل الى تفضيل التسمية الأولى لأنها أكثر شمولا وأدق تعبيرا عن الوظائف المختلفة لذلك الجهاز » .

(٢) دكتور محمد فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادىء علم التنظيم ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ١٠٦ .

(٣) دكتور زكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، دراسة مقارنة فى بعض الدول مع تطبيق خاص على الجمهورية العربية المتحدة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٨ . ويراجع لنفس المؤلف بحث فى نظام ترتيب الوظائف العامة فى الجمهورية العربية المتحدة مع دراسة مقارنة فى بعض الدول ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة بجامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٦٤ ، ص ٢٩ .

(٤) يحيى رياض سلام ، مفاهيم ترتيب الوظائف فى الخدمة المدنية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، يوليو ١٩٧٠ ، ص ٣ وما بعدها .

كرادف لتعبير « الترتيب » ، إذ يعرف هذا التصنيف بأنه ترتيب الوظائف وتقسيمها إلى أنواع وتجميعها فى مجموعات وفئات على أساس تشابهها فى صفة أو أكثر(١) .

بيد أننا نعيب على التعاريف السابقة أنها تضع مفهوما موجزا لترتيب الوظائف . هذا بالإضافة إلى عدم التعرض فى التعريف لمجموعة العمليات المتتابعة التى تتضمنها عمليـــة الترتيب . كما أن بعض هذه التعاريف يتصف بالغموض كتعريف Leonard White وذلك نظرا لافتقاره إلى بيان العناصر المكونة لمفهوم الترتيب .

ولذلك وجدت تعريفات أخرى تتصف بالدقة والشمول إلى حد كبير ، كما أنها تعنى بالتعرض بشىء من التفصيل للمراحل المتتابعة لعملية الترتيب .

من ذلك ما قررته لجنة الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية حين عرفت ترتيب الوظائف بأنه جمع وتحليل الحقائق المختلفة ، بهدف التوصل إلى أنواع وفئات الوظائف المختلفة التى تتطلب معاملة مختلفة فى شئون الموظفين ، بالإضافة إلى إعداد سجل منتظم لتلك الفئات ، ووضع بيان بالوظائف التى تندرج تحت كل فئة منها(٢) .

ويعرف البعض ترتيب الوظائف بأنه وضع الوظائف فى مجموعات أو طبقات مختلفة ، على أن يكون لكل منها عنوان مميز ، ولها نفس متطلبات

---

(١) فوزى حبيش ، تصنيف الوظائف وتحديد رواتبها ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ابريل ، ١٩٧٢ ، ص ٧ .

(٢) التقرير الصادر فى سنة ١٩٤٦ عن لجنـــة تقسيم وظائف المرافق العامة التابعة للجنة الخدمة المدنية الأمريكيـــة فى واشنطن ، والذى أقرته جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا .

يراجع فى ذلك :

Position Classification in the Public Service, Policies and Practices in Public Personnel Administration, Report of the Committee on Position Classification and Pay Plans in the Public Service of the Civil Service Assembly of the United States and Canada. Chicago, U.S.A., 5th edition, 1948, p. 3.

التأهيل من التدريب والخبرة التى يلزم توفرها فى الموشحين لشغل أية وظيفة من وظائف المجموعة ، هذا بالإضافة إلى وضع هيكل أجور موحد يتقرر لكل شخص يتم تعيينه فيها(١) .

ويعرف بعض الكتاب ترتيب الوظائف بأنه تقسيم الوظائف إلى مجموعات مختلفة استناداً إلى اختلاف أوصافها وخصائصها المشتركة بسبب اختلاف واجباتها ومسئولياتها وطبائع أعمالها والمؤهلات اللازمة لشغلها ، هذا بالإضافة إلى تقسيم كل مجموعة إلى عدة فئات عامة ذات أوصاف محددة ، مع إدخال كل وظيفة فى الفئة المناسبة لها (٢).

بينما يعرفه آخرون بأنه تجميع الوظائف وإدراجها فى مراتب بعد تحليل خصائصها المختلفة وتوصيفها على أساس ما بينها من تماثل فى أهمية الواجبات ومستوى المسئوليات والمؤهلات اللازمة (٣) .

كما أن البعض يعرف ترتيب الوظائف بأنه مقارنة الوظائف المختلفة طبقاً لدرجات أو مستويات محددة من قبل ، ثم تجميع الوظائف المتشابهة من حيث الواجبات والمسئوليات ونوع العمل ومطالب التأهيل فى فئات (٤) .

ونحن نميل إلى النوع الأخير من التعاريف الذى يتسم بالتفصيل والدقة ، ونرجح من بينها التعريف الذى وضعته لجنة الخدمة المدنية الأمريكية ، حيث أنه أقربها إلى الإحاطة بمراحل عملية ترتيب الوظائف .

على أنه أياً كان الأمر فاننا نرى أن لترتيب الوظائف العامة مفهوما شاملا ،

---

(١) Felix A. Nigro, Public Personnel Administration, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1963, p. 83.

(٢) بكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٨٢ .

(٣) حمدى أمين عبد الهادى ، نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٣٩٧ .

وقد أورد نفس المؤلف تعريفا آخر للترتيب فى رسالته يختلف فى الصياغة وان كان يؤدى ذات المعنى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٦ .

(٤) فتحى السيد لاشين ، عبد الرحيم محمد سعيد ، المرجع فى نظام العاملين بالقطاع العام فقها وقضاء ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ٢٢ .

إذ يقوم هذا الترتيب على أساس تجميع الوظائف فى فئات ، يتم التوصل إليها من خلال عمليات توصيف تلك الوظائف ، بحيث تضم كل فئة الوظائف التى تتشابه فى الصعوبة والمسئولية ونوع العمل ، بمايبرر إعطاء كل فئة مسمى وظيفى موحد ، وتحديد متطلبات تأهيل موحدة لها ، وإخضاع شاغليها لقواعد وظيفية مشتركة ، مع تجميع الفئات التى تتشابه وظائفها فى الصعوبة والمسئولية وتختلف فى نوع العمل ووضعها فى درجات ذات أجر موحد ، هذا بالاضافة إلى وضع الفئات التى تتشابه وظائفها فى نوع العمل وتختلف فى الصعوبة والمسئولية فى مجموعات فرعية ، فضلا عن وضع المجموعات الفرعية التى تضم الوظائف ذات النشاط المتماثل أو المتجانس فى مجموعات رئيسية .

ويراد بالوظيفة (Position) الوحدة الأساسية للعمل فى الهيكل التنظيمى للإدارة ، على أن تتضمن مجموعة من الواجبات والمسئوليات التى تحتاج إلى شخص ذى قدرات ومؤهلات معينة ليتولى ممارستها .

أما الفئة (Classe) فيراد بها مجموعة الوظائف التى تتشابه من حيث درجة الصعوبة ومستوى المسئولية ونوع العمل ، ويطلق عليها مسمى وظيفى موحد ، وتحتاج إلى مجموعة متماثلة من اشتراطات التأهيل كالمؤهل الدراسى والخبرة العملية والقدرات الفنية . وتخضع لقواعد موحدة من حيث شروط واختبارات التعيين والترقية . ومن حيث مستوى المرتبات المقررة لشاغليها .

أما اصطلاح الدرجة (Grade) فهو اصطلاح يرتبط بتقسيم المرتبات إلى مجموعة شرائح تصاعدية . تضم كل شريحة منها مجموعة الفئات التى تتساوى من حيث درجة الصعوبة ومستوى المسئولية ومطالب التأهيل . ولكنها تختلف من حيث نوع العمل . فتسمى الشريحة « درجة » ، وتتقرر لها معاملة موحدة (أى حد أدنى موحد وحد أقصى موحد للمرتبات) .

وينصرف مفهوم المجموعات الفرعية (Series) إلى تلك المجموعات التى تضم الفئات التى تتشابه وظائفها من حيث نوع العمل . ولكنها تختلف من حيث درجة الصعوبة ومستوى المسئولية .

وذلك بخلاف المجموعات الرئيسية (Groupes) . إذ تندرج تحتها المجموعات

الفرعية التى تضم جميع الوظائف ذات النشاط المتماثل أو المتجانس .

ويقصد بمواصفات الفئة (Description) عناصر تكوين الفئة التى تساعد على التعرف عليها وتمييزها عن سائر الفئات . وتشمل اسم الفئة . ووصفا عاما للواجبات والمسئوليات الرئيسية التى تتضمنها وظائفها . وبيانا بالحد الأدنى للمؤهلات اللازمة لشغلها . وأمثلة تصويرية من الأعمال الرئيسية التى تتضمنها الفئة والتى تمثلها تمثيلا دقيقا (١) .

هذا وتوضع مواصفات الفئة على ضوء عناصر عديدة يمكن إجمالها فيما يلى :

(١) الإشراف المباشر : ويتمثل هذا الإشراف فيما يصدره الرئيس الإدارى من تعليمات تفصيلية إلى مرءوسيه فيما يتعلق بكيفية إنجاز واجبات الوظيفة . مع اتصالهم به فى كل خطوة من خطوات العمل لتعريفه بما تم إنجازه . وتلقى تعليماته بشأن الخطوة التالية للعمل .

(ب) الإشراف العام : والمقصود به هو إخضاع الموظف لتعليمات الرئيس الإدارى ؛ مع تمتع الموظف فى نفس الوقت بقدر من الحرية فى ممارسة عمله . وذلك على نحو يتيح له أن يحدد بنفسه الخطوات التفصيلية اللازمة لإنجاز واجبات

---

(١) يراجع فى تلك التعاريف والمصطلحات على سبيل المثال :

F.P.M. Supplement 990-1 Civil Service Laws, Executive orders, Rules and Regulations, Federal Prsonnel Manuel System, United States Civil Service Commission, Washington, May 1969, p. 85.

ودكتور سليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، دار الفكر العربى ، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٣٨٧ وما بعدها .

وتقرير جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٤٥ .

ووليام توربى ، المرجع السابق ، ص ٤٠ ، ٤١ .

وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ وما بعدها .

الوظيفة ، دون حاجة للرجوع إلى رئيسه فى كل خطوة على حدة ، اكتفاء بعرض أعماله عليه بعد الانتهاء منها طفرة واحدة .

(ج) التوجيه العام : ويقوم هذا التوجيه على أساس اشتراك الموظف بنفسه فى إعداد الخطط والبرامج المتعلقة بالعمل ، مع وضع الخطوات والأساليب التى تكفل التنفيذ ، وكذلك الإشراف على هذا التنفيذ .

(د) التوجيه الإدارى العام : ويراد به خضوع شاغلى الوظائف العليا المسئولين عن وضع الخطط والبرامج التى تكفل تنفيذ السياسة العامة للدولة لتوجيهات رؤسائهم ، مع عدم رجوعهم إليهم إلا فيما يتصل اتصالا مباشراً بالسياسة العليا .

(ه) حرية التصرف : وينصرف مفهوم هذه الحرية إلى مايتمتع به الموظف من سلطة تقديرية بشأن ممارسة واجبات وظيفته دون الرجوع إلى السلطة الأعلى للحصول على موافقتها المسبقة .

(و) صعوبة الواجبات : وتتمثل هذه الصعوبة فى مقدار ماتستلزمه ممارسة أعمال الوظيفة من مجهودات ذهنية أو بدنية .

(ز) أهمية المسئوليات : ويراد بها مقدار الالتزامات التى يتحملها شاغل الوظيفة بسبب إسناد واجبات الوظيفة إليه .

(ح) مطالب التأهيل : وهى الشروط الواجب توافرها فى شاغل الوظيفة حتى يمكنه تأدية واجبات الوظيفة وتحمل مسئولياتها على الوجه المطلوب . وتشمل تلك المطالب عناصر عديدة كالمؤهلات الدراسية والخبرة العملية والتدريب والمهارات الفنية واليدوية والشروط الصحية والمعلومات العامة وغير ذلك .

(ط) المهارات : والمراد بهذه المهارات هو الصفات الشخصية التى تكتسب بفضل الخبرة العملية والتدريب ، مثل قيادة السيارات واستخدام الآلات والأجهزة المختلفة والكتابة على الآلة الكاتبة والاختزال وما إلى ذلك .

(ى) الصفات الجسمانية : وهى الصفات المتعلقة بجسم الإنسان

وحواسه . والتى يحتاج إليها الموظف لتحمل أعباء وظائف ذات طبيعة معينة ، كقوة البنية أوحدة الإبصارأوقوة حاسة الشم أوطول القامة أوسلامة الأطراف إلى غير ذلك من صفات (١)

---

(١) يراجع بشأن العناصر التى تتضمنها مواصفات الفئات :
سليمان محمد الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤٧٠ وما بعدها .
وتقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٤٥ ، ٢٧٩ ، ٣٨٧ وما بعدها .

الفصل الثانى

نشأة الترتيب

(أ) لم يكن يوجد قبل القرن التاسع عشر نظام لترتيب الوظائف العامة بمفهومه علمى ، وهو المفهوم القائم على أساس تحليل أعمال الوظائف بما تحتويه من صعوبات ومسئوليات . إذ كان السائد قديما هو تقسيم الجهاز الإدارى الحكومى تقسيما تحكمياً إلى بضعة مستويات وظيفية ، وذلك فى تسلسل هرمى متدرج يتفق مع المكانة الاجتماعية لكل موظف والطبقة التى ينتمى إليها .

ثم ظهرت فى القرن الماضى فكرة ترتيب الوظائف ، وكان ذلك لأول مرة فى مجال الإدارة الخاصة داخل الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث استخدمت الشركات الأمريكية الكبرى هذه الفكرة لترتيب وظائفها المتشعبة[1] .

وقد بدأ الاهتمام بترتيب الوظائف داخل المشروعات الخاصة بفضل تزايد أنشطة المشروعات وتضخم إدارات شئون الموظفين . ذلك أن امتداد الصناعات الأهلية وتحول المشروعات الصناعية الصغيرة إلى مصانع كبرى قد أوجد المجال لدراسة موضوع الترتيب ، وذلك بقصد الوصول إلى طرق سليمة لتعيين الموظفين عن طريق تحديد مواصفات وخصائص الوظائف المختلفة مع وضع مصطلحات موحدة وتعاريف مشتركة لها[2] .

---

(١) راجع بشأن ترتيب الوظائف فى المشروعات الخاصة :

Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, Toronto and London, 1961, p. 322.

وكذلك :

Michael J. Jucius, Personnel Management, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 3rd edition, 1955, pp. 91, 353.

(٢) راجع تقرير لجنة ترتيب الوظائف وخطط الأجور فى المرافق العامة المنبثقة عن جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا، المرجع السابق ، ص ٢٧ .

وكذلك فقد ظهرت فى الولايات المتحدة الأمريكية منذ منتصف القرن الماضى بعض القواعد الأساسية التى تحكم ترتيب الوظائف العامة . ومن ذلك القاعدة الإدارية التى تقضى باستخدام الواجبات والمسئوليات كأساس للترتيب . فقد اعترفت بها لجان الكونجرس الأمريكى والإدارات العامة الفيدرالية منذ ذلك الحين . وقد أقر الكونجرس الأمريكى فى سنة ١٨٥٣ أول خطة لترتيب الوظائف العامة . إلا أن تلك الخطة لم تكن قائمة على أساس واجبات الوظائف ومسئولياتها ، وإنما على أساس هيكل الأجور القائم فعلا ، إذ تم تقسيم الموظفين إلى أربع طبقات حسب أجورهم ، دون الاهتمام بما يمارسونه من أعمال وهو الأمر الذى جعل من الترتيب المذكور ترتيبا للموظفين أنفسهم حسب مرتباتهم ، لا ترتيبا للوظائف ذاتها(١) .

ثم تم فى سنة ١٩١١ إعداد أول خطة لترتيب الوظائف طبقا لواجباتها ومسئولياتها . وكان ذلك فى ولاية شيكاغو الأمريكية . وقد صادفت تلك الخطة نجاحا ، مما جعل معظم الولايات المتحدة الأمريكية تحذو حذوها ، كما دفع الكونجرس فى سنة ١٩٢٠ إلى تشكيل لجنة لبحث موضوع ترتيب الوظائف . وقد قامت هذه اللجنة بوضع تقرير ساعد على انتشار خطط الترتيب إلى حد كبير . فقد أعلنت اللجنة المذكورة عدم صلاحية نظم الترتيب القديمة ، مع ضرورة الاهتمام بترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا يقوم على أساس الواجبات والمسئوليات الوظيفية(٢) .

وقد انتهى الأمر فى عام ١٩٢٣ بصدور قانون ترتيب الوظائف الفيدرالى (Classification Act) . وكان ذلك بناء على توصيات لجنة الكونجرس وتحت ضغط نقابات الموظفين العموميين وقد وضع ذلك القانون أول أساس علمى للترتيب الموضوعى للوظائف .

---

(١) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

Gérard Conac, La Fonction Publique aux Etats-Unis, Essai sur le régime du Civil Service Fédéral, Armand Colin, Paris, 1958, p. 113.

وتقرير لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ١٤ .

وقد حققت الكادرات التى وضعها قانون سنة ١٩٢٣ لوظائف الإدارة المركزية نتائج طيبة فى التطبيق العملى ، مما دفع المسئولين إلى محاولة تطوير نظام الترتيب باستمرار بما يتلاءم مع التطور المستمر لنشاط الإدارات العامة . وقد ظهر ذلك التطور واضحا فى قوانين الترتيب التى صدرت فى عامى ١٩٤٩ ، ١٩٥٤ (١) .

هذا عن نشأة الترتيب فى الولايات المتحدة الأمريكية .

(ب) وفى انجلترا ، تم فى عام ١٨٥٤ تشكيل لجنة برئاسة السكرتير الدائم للخزانة هى لجنة (Trevelyan-Northcote) وذلك بقصد إصلاح نظام الخدمة المدنية . وقد أوصت هذه اللجنة بضرورة ترتيب الوظائف العامة على أساس شخصى ، إذ أوصت بتقسيمهم على أساس اختلاف تكوينهم العلمى ، على ألا يؤدى ذلك التقسيم إلى تفتيت وحدة الوظيفة العامة ، وألا يقف عقبة فى سبيل انتقال الموظف من وظيفة إلى أخرى (٢) .

وقد كان اقتراح لجنة (Trevelyan) يقوم على أساس تقسيم الوظيفة العامة إلى طبقة تضم شاغلى وظائف الإدارة ، وأخرى تضم المرءوسين القائمين بالأعمال التنفيذية . وقد تم ذلك بالفعل . ثم تقرر فى سنة ١٨٧٦ بناء على اقتراح لجنة (Playfair) زيادة عدد طبقات الموظفين العموميين إلى أربع ، كى تتفق مع المستويات التعليمية الأربعة (الابتدائى والإعدادى والثانوى والجامعى) : وهذا هو التقسيم الذى ساد حتى الآن (٣) .

وقد اقترحت لجنة (Ridley) المشكلة فى عامى ١٨٨٦ ، ١٨٨٧ ، تقسيم

---

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ٣٦ .

(٢) Emmeline Waley Cohen, The Growth of the British Civil Service from 1780 to 1939, Frank Cass and Co. Ltd., 2nd edition, London, 1965, p. 102.

(٣) Edgar Norman Gladden, The Essentials of Public Administration, Staples Press Limited, 3rd edition, London, 1964, p. 150.

وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .
واميلين كوهين ، المرجع السابق ، ١٠٢ .

كل طبقة من طبقات الوظيفة العامة إلى درجات داخلية ، مع تحديد مرتب معين لكل منها ، على أن يتم التعيين فى الدرجة الأدنى لكل طبقة ، كما اقترحت اللجنة المذكورة تقليل عدد شاغلى درجات الطبقة العليا توفيرا للنفقات ، وأن يكون الانتقال من طبقة إلى أخرى مقصورا على الأكفاء وحدهم . وقد أقرت الحكومة الانجليزية تلك المقترحات(١) .

وقد شكلت فيما بعد لجان مختلفة غايتها دراسة موضوع ترتيب الوظائف العامة . ومن هذه اللجان لجنة (Mac-Donnell) التى شكلت فى سنة ١٩١٢ ، ولجنة Gladstone التى شكلت فى سنة ١٩١٨ ، واللجنة التى انبثقت عن مجلس هوايتلى (Whitely Council) فى سنة ١٩٢٠ ، ولجنة (Priestley) المشكلة فى سنة ١٩٥٣(٢) .

ومن بين هذه اللجان أيضاً لجنة (Fulton) التى شكلت فى سنة ١٩٦٨ وقد أحدثت توصيات هذه اللجنة تغييرات جوهرية بالنسبة لنظم الترتيب الانجليزية . إذ أدت إلى قيام تلك النظم على أساس موضوعى وتدرج منطقى للفئات الوظيفية . بعد أن كانت النظم المذكورة تقوم على أساس شخصى وأسلوب طبقى .

(جـ) وقد كانت فرنسا من أولى دول أوربا الغربية التى حاولت العمل بنظام ترتيب الوظائف فى القطاع الحكومى والمشروعات المؤممة ، وكان ذلك بتأثير قيام نقابات الموظفين واللجان البرلمانية فى فرنسا بمطالبة الحكومة بمراجعة نظام الخدمة المدنية مع إعادة ترتيب الوظائف العامة على أسس سليمة .

وقد حدث ذلك إبان الحرب العالمية الأولى ، حين ارتفعت أسعار المعيشة ارتفاعا قلل من قيمة مرتبات الموظفين العموميين وجعلها غير كافية لمواجهة مطالب الحياة ، هذا فضلا عما كان يتسم به الهيكل الوظيفى الفرنسى من عدم القيام على نظام موضوعى فيما يتعلق بترتيب الوظائف العامة .

---

(١) G. Archibald Campbell, The Civil Service in Britain, Gerald Duckworth and Co. Ltd., 2nd edition, London, 1965, p. 25.

(٢) C.H. Sisson, The Spirit of British Administration, Frederick A. Praeger, Inc., London, New York, 1959, p. 29.

ولذلك قررت الحكومة الفرنسية تشكيل لجان مختلفة لدراسة إعادة ترتيب وتقويم الوظائف العامة على أسس جديدة . ويمكن أن نذكر من بين هذه اللجان على سبيل المثـــال لجنة (Hébrard De Villeneuve) التى شكلت فى عام ١٩١٩ لدراسة نظام المرتبات ، ولجنة (Martin) التى شكلت فى عام ١٩٢٦ بقصد وضع ترتيب مبسط للوظائف العامة . ولذلك عنيت هذه اللجنة بتخفيض عدد الفئات الوظيفية القائمة من قبل ، وذلك نظراً لكثرتها(١) .

وقد كانت المحاولة التى بذلتها لجنة (Martin) أول محاولة فى فرنسا لترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا . إذ قامت فى هذه المحاولة بتجميع الوظائف العامة فى مجموعات تتماثل كل منها بالنسبة لشروط شغلها والمرتب الذى يتقرر لشاغليها ، تاركة التقسيم الداخلى بالنسبة لكل مجموعة لكل إدارة على حدة لتقوم به بعد الحصول على موافقة وزارة المالية عليه ، وذلك حسب ظروف العمل بكل إدارة وطبيعة تكوينها وهيكلها التنظيمى(٢) .

إلا أن المجهودات التى بذلتها اللجنة المذكورة لم توضع موضع التنفيذ العملى فى ذلك الوقت ، ولكنها كانت النواة التى تم على أساسها نظام ترتيب الوظائف الفرنسى الذى صدر فى سنة ١٩٤٨ وظل سائداً فى فرنسا منذ ذلك الحين .

ومن هذه اللجان أيضاً لجنة (Coyne) التى شكلت فى سنة ١٩٤٦ بناء على اقتراح من إدارة الميزانية ، وذلك بهدف دراسة جميع المشاكل المتعلقة بالوظيفة العامة ، وفى مقدمتها إعادة ترتيب الوظائف العامة ، وقد اشترك فى عضوية تلك اللجنة عدد متساو من ممثلى الحكومة وممثلى نقابات الموظفين . وكان ذلك برئاسة (M-Coyne) رئيس إحدى دوائر محكمة المحاسبات .

وقد قامت تلك اللجنة بوضع أهم الأسس التى ارتكزت عليها الدراسات اللاحقة لترتيب الوظائف العامة ، وكانت معظم هذه الأسس ركيزة لقانون

---

(١) Roger Grégoire, La Fonction Publique, Armand Colin, Paris, 1954, p. 261.

(٢) Marcel Piquemal, Le Fonctionnaire (Droits et Garanties), Berger Levrault, Paris, 1973, p. 297.

الموظفين العموميين الصادر في سنة ١٩٤٦ ، وكذلك القانون اللاحق الصادر في سنة ١٩٥٩[١] .

(د) وقد ظهر نظام تقسيم الوظيفة العامة إلى طبقات ودرجات في روسيا في القرن الثامن عشر . فقد أنشىء في سنة ١٧٢٢ جدول بشأن المراتب الوظيفية التي كانت تضم أربع عشرة طبقة من شاغلي الوظائف المدنية .

وقد كانت هذه الطبقات تبدأ بطبقة دنيا . وهي الطبقة التي عرفت باسم المستشار الخاص (Privy Councillor) ، وتنتهي بطبقة عليا وهي الطبقة التي أطلق عليها مستشار الدولة (Actual State Councillor) . وقد كان من يصل إلى الطبقة العليا يصبح تلقائياً من النبلاء . كما أن الوصول إلى الوظائف العليا كان مقصوراً على ذوي الأصل النبيل وحدهم ، وإن كان اتساع نطاق الوظائف العامة وقلة عدد ذوي الأصل النبيل قد أدى فيما بعد إلى إلحاق الأشخاص العاديين بشروط مشددة في الوظائف العليا ، مع جعل الأولوية لأبناء الموظفين والضباط وكبار التجار ، فضلا عن استبعاد ذوي الأصل اليهودي .

وحين قامت ثورة أكتوبر سنة ١٩١٧ ، كان الوضع المتميز للنبلاء قد انتهى ، وإن كانت أوضاع الوظيفة العامة قد تعرضت لمشكلة النقص الكبير في أعداد الموظفين ، وكان ذلك بسبب مقتل أو فصل أو هروب الكثيرين .

بيد أن حكومة الاتحاد السوفيتي عنيت بعد ذلك بإعادة ترتيب الوظائف العامة على أسس موضوعية ، مع تقسيم الموظفين إلى عدد محدود من المجموعات ، على أن يعتبروا جميعا عمالا للدولة بلا تمييز بينهم[٢] .

(هـ) وقد امتدت نظم ترتيب الوظائف حديثا إلى العديد من دول العالم ، وانتشر استخدام الترتيب في أجهزة الدولة بعد أن اتسع النشاط الاقتصادي للدولة وزاد التدخل الحكومي في جميع المجالات والأنشطة الاقتصادية والإدارية

---

(١) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦١ ، ٢٦٢ .

(٢) Bertram W. Maxwell, The Soviet State, A Study of Bolshevik Rule, Steves and Wayhurn Publishers, U.S.A., 1934, p. 5.

وخاصة عقب الحرب العالمية الثانية ، مما زاد نشاط الإدارة العامة تعقيداً ، وزادها بالتالى احتياجا إلى وسائل علمية لترتيب وظائفها ترتيبا سليما .

وكانت نظم ترتيب الوظائف تزداد تطورا بمرور الوقت . كما تنوعت الطرق التى تستخدم فى عملية الترتيب . حيث كان الخبراء الإداريون يعملون دائما على استنباط طرق جديدة للترتيب يتلافون بها الثغرات التى يظهرها التطبيق العملى للطرق القديمة . فبعد أن كانت عمليات الترتيب تجرى بصورة إجمالية مبسطة ، ظهرت طرق ترتيب الوظائف ترتيباً تحليلياً قائماً على تحليل أعمال الوظائف تفصيلا إلى العناصر الأساسية الداخلة فى تكوينها كالصعوبة والمسئولية وغيرها .

وقد أصبحت عملية ترتيب الوظائف فى الوقت الحاضر موضوعا أساسياً من موضوعات الإدارة العلمية الحديثة فى الدول المتحضرة ، سواء فى المشروعات الخاصة أو على صعيد النشاط الحكومى والمشروعات العامة .

الفصل الثالث

جهات الترتيب

تختلف الدول المعاصرة فيما يتعلق بتحديد الجهة التى تختص بوضع نظام الترتيب . إذ تعهد بعض الدول بهذه المهمة إلى الجهة التشريعية ، بينما تعهد بها دول أخرى إلى الجهة الإدارية . وفيما يلى بيان لذلك :

أولا — الجهة التشريعية :

يأخذ نظام ترتيب الوظائف العامة داخل بعض الدول شكل القانون الذى يوضع بواسطة السلطة التشريعية متضمنا التنظيم الأساسى لعملية الترتيب ، مما يجعل دور السلطة الإدارية مقصوراً على تنفيذ ذلك النظام ومتابعته .

وما من شك فى أن وضع نظام ترتيب الوظائف العامة بواسطة الجهة التشريعية له ميزة أساسية تتمثل فى إعطاء هذا النظام قوة الإلزام بالنسبة لجميع الأجهزة الإدارية مما يدفعها إلى احترامه ومراعاة تنفيذه .

ومن هذه المزايا كذلك ضمان الاستقرار للنظام المذكور . إذ لاتستطيع أية جهة إدارية أن تلجأ بين الحين والآخر إلى إلغائه أو تعديله ، بل إن ذلك لايمكن أن يتم إلا بتعديل اوإلغاء قانون الترتيب ، وبعد أن تتبع فى ذلك كافة الاجراءات والمراحل التشريعية التى تمر بها القوانين عادة لدى إلغائها أو تعديلها . وهو الأمر الذى يساعد فى النهاية على استقرار الجهاز الإدارى للدولة وحمايته من الاضطراب الناشىء عن كثرة التعديل فى نظام الترتيب .

ومن المزايا المذكورة أيضا تحقيق الوحدة لنظام الترتيب ، إذ أن وضع ذلك النظام فى شكل قانون يضمن له عادة التطبيق بصورة موحدة داخل وحدات الجهاز الإدارى المختلفة ، ويبعده عن التعدد تبعا لتعدد الوحدات الإدارية .

بيد أن وضع الترتيب بواسطة السلطة التشريعية فى شكل قوانين يعيبه ما يعاب على القانون عادة من جمود ، وهو الجمود الناشىء عن صعوبة التعديل بدون اتباع مختلف المراحل التشريعية الطويلة والمعقدة . ولاشك أن نظام ترتيب الوظائف يعتبر من الأنظمة التي يجب أن تتوفر لها المرونة ، وأن تتوفر لها بالتالى سهولة التعديل . ذلك أن عمليات الإدارة العامة — ومنها عملية الترتيب — تتسم بالتطور المستمر حتى تساير تطور الحياة الإدارية .

أضف إلى ذلك أن السلطة الإدارية أقدر من البرلمان على وضع النظام الفعال بشأن الترتيب ، وذلك على النحو الذى يتفق مع ظروف الإدارة العامة وطبيعة تكوينها ونوعية مشاكلها . فالسلطة الإدارية تعتبر أكثر اتصالا من السلطة التشريعية بشئون الوظائف العامة والموظفين العموميين .

وقد عهدت بعض الدول — وفى مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية — إلى البرلمان بمهمة وضع نظام ترتيب الوظائف العامة . فمنذ سنة ١٩٢٣ يتم تنظيم عملية ترتيب الوظائف العامة بقانون يصدر من الكونجرس الأمريكى . ومن ذلك قانون الترتيب (Classification Act) الصادر فى ٤ مارس سنة ١٩٢٣ ، وقانون الترتيب الصادر فى سنة ١٩٤٩ ، وكذلك القانون الصادر فى سنة ١٩٥٤ (١).

بيد أن قوانين ترتيب الوظائف العامة التي يصدرها الكونجرس الأمريكى تكتفى عادة بتحديد القواعد الرئيسية لعملية الترتيب ، تاركا القواعد التفصيلية للتحديد من جانب السلطة الإدارية . وبذلك يتم توزيع مهمة ترتيب الوظائف العامة بين السلطتين التشريعية والإدارية . وهذا هو ما تم فى رأى البعض بموجب قانون الترتيب الصادر فى سنة ١٩٤٧ (٢) . وإن كنا نلاحظ على العكس أن القانون المذكور لم يكتف بوضع القواعد الرئيسية لعملية ترتيب الوظائف العامة ، ولكنه عنى بالتفاصيل ، إذ حدد تفصيلا مستوى الصعوبة والمسئولية للعمل الذى تتضمنه كل درجة . وهو ما كان يجب على المشرع تركه للسلطة الإدارية كى تقدره على ضوء الظروف الإدارية .

---

(١) راجع : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ٣٦ وما بعدها وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٣ وما بعدها ، ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٤ وما بعدها .

(٢) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ وما بعدها .

وفى فرنسا ، ينص القانون العام للموظفين[1] على تقسيم الموظفين العموميين إلى أربع مجموعات رئيسية ، ثم يترك للسلطات الإدارية المختصة مهمة تحديد القواعد التفصيلية المتعلقة بترتيب الوظائف العامة ، على أن تصدر هذه القواعد بمراسيم . ومن تلك السلطات المجلس الأعلى للوظيفة العامة ، وإدارة الوظيفة العامة ، وإدارة الميزانية ، واللجان المكونة من ممثلى الإدارات العامة وممثلى نقابات الموظفين ، وكذلك مجلس الوزراء بوصفه المرجع النهائى لاستصدار المراسيم المذكورة[2] .

وفى جمهورية مصر العربية ، ينص قانون العاملين المدنيين بالدولة ، وكذلك قانون العاملين بالقطاع العام ، على مبدأ ترتيب الوظائف العامة كأساس تلتزم به السلطات الإدارية المختلفة . إذ تقضى المادة الثانية من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بأن «تضع كل وحدة جدولا للوظائف يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها، وكذلك ترتيبها فى أحد المستويات والفئات الوظيفية المبينة بالجدول الملحق بهذا القانون. كما يجوز إعادة تقييم وظائف كل وحدة . ويعتمد جدول الوظائف والقرارات الصادرة بإعادة تقييم الوظائف بقرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة . وذلك فى حدود الاعتمادات المقررة فى الموازنة العامة للأجور .

وقد عهدت المادة الثالثة من النظام ذاته إلى رئيس الجمهورية بتحديد أحكام ترتيب وتوصيف وتقويم الوظائف وإعادة تقييمها ، وكذلك تحديد إجراءات نقل العاملين إلى الوظائف الواردة بجـــدول توصيف الوظائف وموعد بدء نفاذ أحكام التوصيف والتقويم عليهم .

وألحق المشرع بالقانون المذكور جدولا بتقسيم الوظائف العامة إلى مجموعة

---

(١) القانون رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦ ، ثم القانون رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ .

(٢) Le Journal Officiel de la République Française, Statut Général des Fonctionnaires, Ordonnance No. 59-244 du 4 Février 1959, Journaux Officiels No. 1024-15, Dtc. 1972, p. 3.

من الفئات والمستويات الوظيفية فرضها على السلطة الإدارية بحيث تلتزم بها عند إجراء عملية ترتيب الوظائف العامة .

وقد نص قانون العاملين بالقطاع العام (رقم ٦١ لسنة ١٩٧١) فى المادة الثانية من النظام المرافق له كذلك ، على أن يكون لكل مؤسسة أو وحدة اقتصادية جدول توصيف للوظائف والمرتبات يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها وترتيبها فى داخل أحد مستويات الجدول الملحق بذلك النظام . كما أجازت المادة المذكورة إعادة تقويم الوظائف أو استحداث وظائف جديدة بعد موافقة مجلس إدارة الوحدة الاقتصادية واعتماد الوزير المختص ، وبشرط الالتزام بالنسبة المقررة للأجور إلى رقم الإنتاج أو رقم الأعمال(١).

ونلاحظ مما سبق أن الدول التى تعطى للبرلمان مهمة إصدار نظام ترتيب الوظائف العامة لا تعهد إليه بمهمة تنظيم عملية الترتيب تنظيماً تفصيلياً شاملا ، إذ تترك هذه الدول للسلطات الإدارية — بمقادير متفاوتة — مهمة وضع التفاصيل المتعلقة بعملية الترتيب .

ثانياً : الجهة الإدارية :

وهناك دول أخرى تجعل للأجهزة الإدارية وحدها مهمة إصدار وتنظيم عملية ترتيب الوظائف العامة ، وذلك عن طريق ما تتخذه من قرارات تنظيمية

---

(١) وكانت قد ثارت مناقشات طويلة فى مجلس الشيوخ المصرى اثناء مناقشة قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حول ما اذا كانت جداول الكادرات والدرجات الوظيفية تلحق بالقانون وتصدر من السلطة التشريعية ، أم تترك لقرار يصدر من مجلس الوزراء • ثم انتهى الأمر باصدارها ضمن القانون •

راجع : مجموعة مضابط وملاحق دور الانعقاد العادى السادس والعشرين لمجلس الشيوخ المصرى ، المجلد الرابع (من مضبطة الجلسة الثالثة والأربعين الى مضبطة الجلسة الثانية والخمسين) ، ٢٨ أغسطس الى ١٧ أكتوبر سنة ١٩٥١ ، الجلسة الخمسون ، ١٩٥١/١٢/١٥ ، الموضوع رقم ١٣ ، ص ٤٢٨٤ •

أو فردية، ومن هذه الأجهزة على سبيل المثال الأجهزة المركزية لشئون الخدمة المدنية، ووزارات التنمية الإدارية، واللجان الإدارية الخاصة التى تشكل تحقيقاً لهذه المهمة.

إذ تقوم مثل هذه الأجهزة باعداد نظام الترتيب على ضوء التوجيهات العامة للسلطات الإدارية العليا للدولة، ثم عرضه عليها لاستصداره فى صورة قرارات إدارية، على أن يقوم الجهاز المختص بعد ذلك بتنفيذ النظام المذكور داخل الوحدات الإدارية المختلفة، والإشراف على هذا النظام ومتابعته وتطويره.

وما من شك فى أن لوضع نظام الترتيب بواسطة الجهة الإدارية ميزة أساسية تتمثل فى أنه يحقق المرونة لنظام الترتيب، مما يساعد على تعديله وتطويره بصفة مستمرة خلال فترة قصيرة عند اللزوم، وذلك على النحو الذى يساير التطورات المستمرة فى الهيكل الوظيفى للدولة، كانشاء بعض الادارات أو الوظائف أو إدماجها أو إلغائها، أو التوسع فى الأنشطة الإدارية للدولة، أو إجراء عمليات الاصلاح الإدارى، إلى غير ذلك مما قد يدفع السلطة الإدارية إلى إجراء تعديلات شاملة أو جزئية فى نظام ترتيب الوظائف العامة.

ومن جهة أخرى فإن السلطة الإدارية تعتبر أقدر من السلطة التشريعية على وضع نظام سليم للترتيب، وذلك على أساس أن الاداريين أخبر من غيرهم بالنشاط الإدارى، وأعلم بطبيعة الإدارة العامة وتكوينها ومشاكلها.

بيد أنه يؤخذ على ذلك الأسلوب فى وضع نظام الترتيب أنه لا يكسب هذا النظام نفس القوة الملزمة التى يكتسبها إذا ما وضع بواسطة الجهة التشريعية، مما يسهل للادارة إلغاء النظام المذكور أو تعديله، وهو ما قد يصيب الجهاز الإدارى بالاضطراب وعدم الاستقرار. كما أن الأسلوب المذكور قد يدفع وحدات الجهاز الإدارى للدولة إلى التراخى فى تطبيق نظام الترتيب، مما يؤدى إلى عدم سريانه من الناحية العملية.

أضف إلى ذلك أن اتباع الأسلوب المذكور قد يؤدى إلى تعدد أنظمة الترتيب داخل الدولة، وذلك على عكس ما يحدث فى حالة صدور نظام الترتيب فى شكل قانون.

وقد أخذت بعض الدول — وفى مقدمتها انجلترا والاتحاد السوفيتى — بهذا الأسلوب.

ففى انجلترا ، لا يخضع ترتيب الوظائف العامة لقانون ، بل تخضع شئون الوظيفة العامة بوجه عام للقرارات والتعليمات الإدارية التى تصدر عن مجلس الوزراء ووزارة الخزانة وإدارة الخدمة المدنية . ولذلك تتولى السلطات الإدارية فى انجلترا مهمة وضع وتنظيم عملية الترتيب (١) .

وفى الاتحاد السوفيتى ، يعتبر جميع الموظفين بمختلف فئاتهم عمالا للدولة . ولا يوجد هناك نظام خاص يحكم الوظيفة العامة . فقد أدى التأميم وقيام القطاع العام إلى اعتبار الجميع عمالا للدولة ، كما أدى إلى دخول العمل لدى معظم المؤسسات والمشروعات العامة فى نظام الوظيفة العامة . وهو الأمر الذى أدى فى النهاية إلى صعوبة قيام نظام موحد لترتيب الوظائف العامة على مستوى الدولة وذلك بسبب استحالة تجميع هذه الوظائف المتنوعة داخل نظام واحد (٢) .

ولذلك تتولى السلطات الادارية المختلفة فى الاتحاد السوفيتى عملية ترتيب الوظائف العامة . ومن أجل ذلك يوجد فى كل وحدة وحدات الجهاز الادارى قسم خاص للعمل والأجور يضم بعض الخبراء فى المجالات المختلفة، كما يضم بعض ممثلى النقابات العمالية. ويقوم ذلك القسم بدراسة الأعمال الموجودة بالوحدة وتحليلها وتقسيمها إلى مجموعات حسب درجة تعقيدها والمهارات المطلوبة لكل منها ، وذلك تمهيداً لوضعها فى الدرجات المناسبة لها(٢) .

وهناك لجنة تضم ممثلين لقسم العمل والأجور وكذلك النقابة العمالية المختصة وبعض العمال المهرة فى الصناعة المعنية . وتختص هذه اللجنة بوضع العمال فى الدرجات المناسبة لهم ، ويخضع تقديرها لموافقة اللجنة النقابية للوحدة .

---

(١) J.F. Garner, Administrative Law, Butterworths, 4th edition, London, 1974, p. 36.

(٢) Charles Debbasch, Science Administrative (Administration Publique), Précis Dalloz, 2ème édition, 1972, p. 402.

وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٩ .

(٣) الكسندر أنتونوف ، العمل والأجور (الأسلوب السوفييتى) ، ترجمة عبد الحميد السحرتى ، من سلسلة المكتبة العمالية ، مكتبة المركز الثقافى السوفييتى بالقاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٣٣ .

هذا وتتمع أقسام العمل والأجور بسلطة تقديرية فى مجال ترتيب الوظائف العامة وإن كانت هذه السلطة تخضع للقواعد والمعايير الأساسية التى تضعها على المستوى المركزى «لجنة الدولة لشئون العمل والأجور» التابعة لمجلس الوزراء ، والتى تقوم بوضع هذه القواعد والمعايير بالنسبة لكل فرع من فروع الصناعة على حدة بالاتفاق مع اللجان المركزية للنقابات العمالية . وهذه المعايير لا تمثل سوى الخطوط الأساسية ، أما المعايير التفصيلية فتوضع بواسطة الوحدات المختلفة كل على حدة (١) .

ومن كل ما تقدم يتضح أن دولا قليلة هى التى تترك للسلطة الإدارية مهمة إعداد وإصدار نظام الترتيب ، بينما يمارس المشرع داخل غالبية الدول دورا — متسعاً أو محدوداً — فيما يتعلق بترتيب الوظائف العامة حتى يعطيه القوة الملزمة المطلوبة لإنجازه .

على أنه أياً كان الأمر ، فاننا نرى أنه من الضرورى النص على مبدأ ترتيب الوظائف العامة فى القوانين الأساسية للوظيفة العامة ، وذلك على النحو الذى قضى به فى مصر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

ويجب أن تترك للسلطة الادارية مهمة التنظيم التفصيلى لعملية الترتيب ، وذلك بالكيفية التى تتفق مع ظروف الإدارة العامة وطبيعة نشاطها . وبذلك تتحقق لنظام الترتيب المرونة وسهولة التطوير ، مع تجنب تعقيدات الاجراءات التشريعية .

هذا مع ملاحظة أن نجاح السلطة الإدارية فى وضع نظام متكامل لترتيب الوظائف العامة، مع تطبيقه تطبيقاً سليما ، يستلزم تمتع الجهة الإدارية المختصة بعملية الترتيب بسلطة عليا ، حتى يمكنها فرض نظام ترتيب الوظائف على جميع الوحدات الإدارية ، على أن تقترن هذه السلطة بمكنة الإلزام ، حتى تتم عملية ترتيب الوظائف العامة بالجدية اللازمة .

---

(١) الكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ٣٣ وما بعدها و ص ٤٣

الفصل الرابع

مزايا الترتيب

لترتيب الوظائف العامة جملة مزايا تتمثل فى ضمان تقويم هذه الوظائف على أسس موضوعية ، مع خدمة عمليات التعيين والنقل والترقية والتدريب ، هذا بالإضافة إلى دعم التنمية الإدارية [1] . وفيما يلى بيان لهذه المزايا المتعددة .

١ ــ تقويم الوظائف العامة على أسس موضوعية :

يساعد نظام ترتيب الوظائف على وضع نظام سليم لمرتبات الموظفين العموميين متسم بالعدالة والتناسق والموضوعية . ذلك أن لترتيب الوظائف العامة غايات عديدة وفى مقدمتها تحديد القيمة النسبية لكل وظيفة بالمقارنة بغيرها من الوظائف ، ويتم ذلك عن طريق تقويم الوظيفة بعد تحليلها إلى العناصر المكونة لها وتقويم كل عنصر منها على حدة . وهو الأمر الذى ينتهى بتكوين هيكل متكامل لمجموعة الوظائف بعد تجميعها فى عدة فئات مختلفة بحيث تضم كل منها مجموعة الوظائف التى تتماثل فى مستوى الصعوبة والمسئولية ، مما يبرر بالتالى تماثل مرتباتها [2] .

---

(١) راجع فى مزايا ترتيب الوظائف : تقرير جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٥ ، ٥٥ وما بعدها . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ وما بعدها . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٣ وما بعدها ، وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٨٧٢ ، ص ٣٨٠ وما بعدها ، وفوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها .

(٢) دكتور زكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد والعلاقات الانسانية ، المكتبة الادارية ، دار المعارف ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ١١٦ ، ١١٧ . وبكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٨٢ وما بعدها . ويحيى رياض سلام ، المرجع السابق ، ص ٤ . وفوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٩ ، وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ .

ومن ذلك يتضح أن عملية ترتيب الوظائف تساعد على تحديد المرتبات على أساس نوع العمل الذى يؤديه شاغل كل وظيفة ، وتساعد بالتالى على معاملة الموظفين معاملة عادلة فى مجال تحديد المرتبات . وبذلك لا تتحدد هـــذه المرتبات على أسس شخصية ولا تخضع لأهواء الرؤساء وميولهم أو نزعاتهم السياسية .

يضاف إلى ما سبق أن ترتيب الوظائف العامة وتقويمها بعد ذلك يكفل تحقيق التنسيق بالنسبة لجداول المرتبات ، إذ يقضى على التناقضات التى قد تشوب نظام المرتبات بسبب قيام كل إدارة على حدة بتحديد مرتبات موظفيها ، مما يترتب عليه تعدد نظم المرتبات واحتمال عدم قيام التناسق فيما بينها مع اختلافها من إدارة لأخرى . هذا فى حين أن عملية ترتيب الوظائف تؤدى إلى توحيد تلك النظم ، مع إيجاد نظام واحد يتدرج تدرجا منتظما ومنطقيا يبدأ من أدنى الدرجات وينتهى بأعلاها ، بما يتفق مع تدرج السلم الرئاسى داخل الهيكل التنظيمى . هذا بالإضافه إلى تحقيق المحافظة على نسب متوازنة بين مرتبات كل فئة ومرتبات الفئة التى تعلوها ، مع ضمان التناسب المعقول بين أدنى المرتبات وأقصاها .

وقد افتقد تقويم الوظائف العامة فى مصر تلك الميزة الهامة منذ أواخر القرن الماضى ، وذلك بسبب عدم مراعاة التناسق والعدالة عند وضع نظام المرتبات . ويرجع ذلك أساساً إلى عدم استناد هذا النظام إلى ترتيب وظيفى سليم ، مما اضطر الحكومات المختلفة إلى إصدار قرارات تحكمية بقصد تحقيق العلاج المؤقت لمشكلة تحديد المرتبات ، مع عدم إخضاع ترتيب الوظائف لنظام متكامل(١) .

ومن أجل ذلك عنى خبراء الأمم المتحدة بإبراز الميزة المتقدمة لترتيب الوظائف العامة ، قائلين أن ترتيب الوظائف وتقسيمها إلى درجات يعتبر خطوة أولية وضرورية من أجل إقامة بناء الوظيفة العامة على أساس الصلاحية

---

(١) محمد على رسلان عمران ، الموجز فى شرح قوانين موظفى الحكومة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٥٦ ، ص ٧٤ وما بعدها .

والجدارة . إذ لا يمكن بغير هذه الخطوة إقامة الأساس السليم لاختيار الموظفين ، أو وضع القواعد الموحدة اللازمة لتحديد مرتبات ورتب متساوية بالنسبة للأعمال المتماثلة . كما عنى مكتب العمل الدولى بإبراز هذه الميزة قائلا أن نظام الترتيب يحقق نظاما منطقيا وموضوعيا بالنسبة لترتيب الأعمال المختلفة فيما بينها ، ويمكن بالتالى من إزالة ماقد يوجد من تناقضات فى هيكل الأجور ، ويجعله مقبولا لدى العمال ، كما يسهل عملية إدماج الأعمال الجديدة فى هذا الهيكل عند اللزوم وتحقيق ملاءمتها مع بقية الأعمال ، ويعاون كذلك على إزالة تظلمات العاملين المتعلقة بتحديد الأجور ، ويساعد من ثم على رفع معنوياتهم وتحسين علاقاتهم بالإدارة ، إذ يساعد نظام الترتيب على توحيد معدلات الأجور وتسهيل تطبيقها(١) .

٢ — تبسيط عملية التعيين :

تساعد عملية ترتيب الوظائف أيضا على إيجاد سياسة علمية تحكم شغل الوظائف الخالية ، مع قيام هذه السياسة على أساس وضع القواعد المناسبة للتعيين ، وفى مقدمتها القواعد المتعلقة بالمؤهلات والصفات الواجب توافرها فى الموظف ، وذلك بما يتناسب مع احتياجات العمل الحقيقية .

ذلك أن ترتيب الوظائف يستلزم تحليل كل وظيفة لتحديد الواجبات التى تتضمنها ، والمواصفات التى تتميز بها ، والمؤهلات والخبرات الواجب توافرها فيمن يشغلها . ويساعد هذا التحليل على تحديد نوع وطبيعة الاختبارات

---

(١) (A Handbook of Public Administration) United Nations

المرجع السابق ، ص ٣٧ • وتراجع أيضا نسخته الفرنسية :

(Manuel d'Administration Publique)

المرجع السابق ، ص ٤١ • ونصيف اسطفانوس ، تقويم الوظائف ، ملخص دراسات وتقارير لمكتب العمل الدولى بجنيف (مترجمة للعربية) ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٥١ •

التى تعقد للمرشحين بما يتفق مع احتياجات الوظائف التى يتقدمون لها[١]

وهذا هو مايدعو إلى القول بأن ترتيب الوظائف العامة يؤدى إلى إيجاد سياسة ثابتة ورشيدة فى مجال شغل الوظائف العامة ، وذلك على النحو الذى يبين مقدار الحاجة الحقيقية لهذه الوظائف ، ومدى الشروط المطلوبة لشغلها ، مع تحديد ظروف العمل الداخلية ومن ذلك تحديد الوظائف الرئاسية داخل كل فئة ، ومقدار تدرجها فيما بينها[٢] .

٣ — تسهيل عملية النقل :

يسهل ترتيب الوظائف العامة إلى حد كبير عملية انتقال الموظفين بين الوظائف أو الإدارات المختلفة . إذ تؤدى عملية الترتيب إلى تكوين هيكل موحد ومتكامل بالنسبة لجميع الوظائف داخل الإدارات المختلفة .

ويتضمن هذا الهيكل مجموعات متماثلة من الدرجات والفئات مع تشابه كل مجموعة منها فيما بينها من حيث الشروط والمؤهلات اللازمة لشغلها ، وبذلك تسهل عملية نقل الموظفين مع تجنب المشاكل العملية التى قد تقع بشأن تحديد المرتب أو الخبرة أو الأقدمية وما أشبه[٣] . ويمكن أن نذكر من هذه المشاكل على سبيل المثال ماحدث فى مصر فى عام ١٩٦٢ ، حين تم نقل العاملين ببعض البنوك الصغيرة (الملغاة) إلى البنوك الكبرى . إذ أدى ذلك النقل — بسبب

---

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ . وفيلكس نيجـــرو ، المرجع السابق ، ص ٨٣ ، وفوزى حبيش ، المرجع السابق . ص ١٠ ، وزكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد والعلاقات الانسانية ، المرجع السابق ، ص ١١٨ ، وكذلك :

Paul Pigors and Charles A. Myers, Personnel Administration, McGraw-Hill Book Company, 6th edition, New York, London and Tokyo, 1969, p. 360.

(٢) سليمان محمد الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٣ .

(٣) زكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة في ادارة الأفراد ، المرجع السابق ، ص ١١٩ ، ١٢٠ .

عدم وجود قواعد موحدة لترتيب الوظائف فى القطاع المصرفى فى ذلك الحين — إلى وقوع عدة مفارقات ، ومنها أن كبار المديرين فى البنوك الملغاة أصبحوا مرءوسين لمن هم أقل منهم خبرة وكفاءة من موظفى البنوك الكبرى . كما أن من كانوا يتقاضون مرتبات ضخمة أصبحوا يشغلون وظائف صغيرة لاتتناسب مع مرتباتهم[1] .

٤ — تيسير عملية الترقية :

كما يؤدى ترتيب الوظائف العامة إلى تحقيق العدالة وتكافؤ الفرص فى مجال الترقية[3] . إذ أن انفراد كل إدارة على حدة بهيكل وظيفى خاص يختلف فى درجاته وفئاته عن بقية الإدارات ، يجعل لكل إدارة نطاقا مغلقا على موظفيها ، ويتحتم من ثم عدم جواز شغل وظائفها إلا بطريق الترقية من بين موظفيها ، مما يؤدى إلى اختلاف فرص الترقية من إدارة لأخرى ، وذلك نظراً لاختلاف حجم الإدارات وعدد وظائفها ودرجاتها والعاملين لديها ونسب الوظائف الخالية بها . هذا فى حين أن وجود هيكل موحد للوظائف العامة على مستوى الإدارات المختلفة يحقق المرونة لعملية شغل الوظائف الخالية ، بحيث يمكن بسهولة نقل الموظفين من الإدارات التى تضيق فيها فرص الترقية إلى الإدارات التى تتسع فيها تلك الفرص[2] .

هذا بالإضافة إلى أن تحديد الشروط التى تتضمنها عملية ترتيب الوظائف بالنسبة لكل وظيفة تجعل الترقية محصورة فيمن تتوفر فيهم تلك الشروط ،

---

(١) تراجع قرارات مجلس ادارة المؤسسة المصرية العامة للبنوك الصادرة بتاريخ ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦٢ و ٩ أكتوبر سنة ١٩٦٣ ، وما تبعهـــا من منشورات تفسيرية ومذكرات ايضاحية وأوامر ادارية خاصة بتصفية بعض البنوك الصغيرة (وعددها ٢٩ بنكا) مع ادماج بعضها فى البنوك الكبرى . وهى وثائق غير منشورة مودعة بالبنك المركزى المصرى (وقد ألغيت المؤسسة المذكورة فيما بعد بالقرار الجمهورى رقم ١٤٦٦ لسنة ١٩٦٤) .

(٢) فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٣ .

(٣) زكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد ، المرجع السابق ، ص ١١٩ .

ويجعل نظام الترقيات بالتالى خاضعا للقواعد الموضوعية التى تحقق العـــدالة والمساواة بين الموظفين ، مما يبعد هذا النظام عن سائر المؤثرات والأهواء الشخصية . وهذا هو ما يجعل لعملية ترتيب الوظائف العامة أهمية بالغة بالنسبة لعملية الترقية . إذ أن تجميع هذه الوظائف فى مجموعات يؤدى إلى تسهيل معرفة الاحتياجات الوظيفية ويسهل بالتالى إجراء الترقيات(١) وبخاصة داخل الدول التى تجعل من الوظيفة مهنة دائمة بالنسبة للموظف ، إذ تجمع الوظائف المماثلة داخل مجموعة واحدة ، مع ترتيب درجاتها ترتيبا تصاعديا بما يتفق وحاجة العمل الحقيقية(٢) .

ولذلك يقرر الجهاز المركزى للتنمية الإدارية فى مصر أن من بين أهداف الترتيب « المساعدة فى عمليات الترقية »(٣) . وهذا هو ما يقرره أيضاً خبراء الأمم المتحدة حين قالوا أن نظام الترتيب يساعد على وضع أسس ترقية الموظفين طبقاً لمعيار الجدارة بعيداً عن تأثير العوامل السياسية أوالشخصية غير العادلة(٤) .

هذا ومما يثبت أهمية الترتيب بالنسبة لعمليات الترقية ما حدث فى مصر فى سنة ١٩٤٦ ، إذ أصدرت الحكومة المصرية ما سمى « بقرارات التنسيق » التى استهدفت اعادة توزيع الدرجات بين مختلف الوزارات والمصالح الحكومية ، وذلك بقصد القضاء على مشكلة عدم التناسب بين عدد الدرجات المخصصة لكل وزارة أو مصلحة وبين عدد موظفيها ، مما أدى إلى اختلاف فرص الترقية بالنسبة لهم . إلا أن صدور تلك القرارات لم يحقق الغرض المنشود . ويرجع ذلك فى رأينا إلى انعدام القواعد الموضوعية التى تحكم ترتيب الوظائف العامة وتساعد بالتالى على تنظيم عمليات الترقية تنظيما يحقق الصالح العام (٥) .

---

(١) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

(٢) سليمان محمد الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٤ .

(٣) الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، ارشـــادات فى نظـــام ترتيب الوظائف ، المرجع السابق ، ص ٦ وما بعدها .
المرجع السابق ، ص ١٠ .

(٤) تقرير هيئة الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ .

(٥) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٨ ، ومحمـــد على رسلان عمران ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .

هـ - دعم التنمية الادارية :

ونقصد بالتنمية الادارية تحقيق التطوير المستمر للنشاط الادارى عن طريق برامج التدريب الادارى ، والتخطيط السليم لنظام الخدمة المدنية ، وإصلاح الجهاز الادارى مما يشوبه من قصور .

وتساعد الدراسة التحليلية للوظائف العامة التى تستلزمها عملية الترتيب على تحديد أساليب ووسائل برامج التدريب الادارى كما تساعد على تحديد أنواع ومجالات التدريب اللازمة للعاملين بقصد تحقيق أقصى استفادة ممكنة من أعمالهم (١) . ذلك أن عملية ترتيب الوظائف تتضمن تحديداً لنوع الخبرة والمؤهلات اللازمة لشغل كل وظيفة . مما يمكن من تحديد ووضع برامج التدريب. ومن أجل ذلك يتم تحديد البرامج التدريبية التى يتولاها الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى مصر على أساس فئات الوظائف المرتبة ، وذلك نظراً لأهمية الترتيب بالنسبة لعملية حصر الاحتياجات التدريبية ورسم مقررات التدريب .

كما يعتمد التخطيط فى مجال الخدمة المدنية على معرفة مدى الحاجة إلى الوظائف الجديدة فى الحاضر والمستقبل ، فضلا عن دراسة إمكانيات الدولة من الناحية المادية والفنية ، والمقررات التعليمية التى تغطى تلك الحاجة ، هذا بالاضافة إلى بحث مهام الوظائف القائمة وأنواعها وأعدادها . وهو الأمر الذى يظهر أهمية عملية ترتيب الوظائف التى تكفل توفير المعلومات والبيانات المذكورة . أضف إلى ذلك أن قيام الهيكل الوظيفى على أساس الترتيب يجعل التخطيط الإدارى سليما ، كما يجعله قريبا من الواقع العملى .

ومن جهة أخرى فان عملية ترتيب الوظائف العامة تقوم على أساس الدراسة العملية لاختصاصات كل وظيفة ، وأهميتها بالنسبة لسائر وظائف الهيكل الإدارى. ولذلك تساعد هذه الدراسة على الكشف عما يصيب الجهاز الإدارى من قصور، وما يشوبه من عيوب . وذلك عن طريق تبسيط إجراءات العمل الإدارى ،

---

(١) يحيى رياض سلام ، المرجع السابق ، ص ٤ ، وفوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ١٠ .

وتحقيق التنسيق بين الوظائف والتخصصات المختلفة [١]، وتساعد هذه الدراسة كذلك على وضع معدلات للأداء ومعايير للكفاية بالنسبة لكل نوع من الوظائف العامة، وهذا هو ما أكدته أبحاث مكتب العمل الدولى بجنيف [٢].

يضاف إلى ما سبق، أن عملية ترتيب الوظائف العامة تساعد على إسناد الأعمال العامة إلى أقل عدد من الموظفين، مع ممارستها بأقل قدر من الوقت والجهد والمال، ووضع كل موظف فى المكان المناسب[٣]. ومن أجل ذلك يجعل الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى مصر من أهداف عملية ترتيب الوظائف العامة المساعدة فى عمليات الاصلاح الادارى [٤]. وإن كان البعض يرى أن هذا الهدف لا يعدو أن يكون نتيجة ناشئة عن الأخذ بنظام الترتيب وليس هدفا له [٥]. وذلك بالرغم من أن تسهيل عمليات الاصلاح الادارى يعتبر فى رأينا هدفا للترتيب ونتيجة له فى نفس الوقت.

---

(١) جلين ستال، المرجع السابق، ص ١٦٧، ويحيى سلام، المرجع السابق، ص ٤.

(٢) تقويم الوظائف، المرجع السابق، ص ٥١.

(٣) سليمان محمد الطماوى، المرجع السابق، ص ٣٦٤.

(٤) الجهاز المركزى للتنمية الادارية، المرجع السابق، ص ٦ وما بعدها.

(٥) محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص ١٤٨، ١٠٦ وما بعدها على التوالى.

الفصل الخامس

مصاعب الترتيب

تعترض عملية ترتيب الوظائف العامة مصاعب متعددة ، وإن كانت هذه المصاعب لا تقلل من أهمية تلك العملية ، مما يستوجب بذل كل المحاولات لمواجهة المصاعب المذكورة (١) . وفيما يلى بيان لمصاعب الترتيب بوجه عام .

١ — تجميد الهيكل الوظيفى :

قد يؤدى الترتيب إلى وضع الهيكل الوظيفى فى قوالب جامدة تفتقر إلى المرونة ويؤدى بالتالى إلى صعوبة تحديد أوضاع الوظائف الجديدة التى تنشأ بعد إتمام عملية الترتيب ، كما يؤدى إلى صعوبة تعديل نظام الوظائف القائمة ، أو تغيير اختصاصاتها وواجباتها على النحو الذى يستلزمه تغيير الأوضاع الوظيفية أو الأنشطة الإدارية . وهو الأمر الذى يجعل هيكل الوظائف فى النهاية جامداً لا يساير تطور الأجهزة أو النظم الادارية (٢) . خاصة وأن عملية الترتيب لا تتم لاعتبارات نظرية ، وإنما تتم لكى توضع موضع التطبيق ، وذلك فى ظل الظروف الاجتماعية والادارية والاقتصادية القائمة ومنها على سبيل المثال نفقات المعيشة ، وأعباء الميزانية العامة ، وتكاليف تطبيق عملية الترتيب ، وحجم وطبيعة الجهاز الادارى وتكوين هيكله الوظيفى ، والنظم السائدة فى قطاعات العمل الأخرى .

وما من شك فى أن إتسام نظام ترتيب الوظائف العامة بالبساطة والمرونة

---

(١) راجع كمثال لتلك المصاعب عملا فى مجال القطاع العام الدراسة الاستطلاعية التى أجراها الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى مصر على العاملين بشركة النصر للاجهزة الكهربائية والالكترونية (فيليبس أورينت سابقا) ـ الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، الادارة المركزية للترتيب ، برنامج مديرى الادارات ، الدورة الأولى ، ١٩٦٩ ، دراسة غير منشورة بعنوان : « اثر ترتيب الوظائف فى تحقيق العدالة الوظيفية بوضع الرجل المناسب فى المكان المناسب بالتقدير المناسب » ص ٣٩ ، ٩٤ وما بعدهما .

(٢) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٣٨٥ .

دون الإغراق فى الأحكام الجزئية الجامدة ، يجعله قابلا للتطوير دون المساس بجوهره أو الاخلال بالهيكل الوظيفى بأكمله . ذلك أن الأحكام الجزئية هى التى تحتاج دائماً إلى التعديل الفورى فى فترات متقاربة . ولهذا يحسن اقتصار قوانين الترتيب على القواعد العامة ، مع ترك التفاصيل للوائح والتعليمات والمنشورات الادارية القابلة لهذا التعديل .

٢ — استلزام الوقت والجهد والمال :

يحتاج اعداد وتنفيذ عملية الترتيب على النحو السليم إلى الكثير من الوقت والجهد والمال (١) . هذا بالاضافة إلى حاجة هذه العملية إلى جملة تخصصات فنية وخبرات عملية مختلفة (٢) . وقد تكون الدولة مفتقرة إلى هذه التخصصات وتلك الخبرات ، مع إعراضها أحيانا عن الاستعانة بالخبرات والتخصصات الأجنبية ، وذلك من أجل حماية أسرارها الإدارية ، أو بسبب ارتفاع أجور الخبراء الأجانب (٣) . أضف إلى ذلك عدم قدرة بعض الدول النامية على توفير الخبرات المحلية ، مما يضطرها إلى الانتظار فترات طويلة حتى يتم توفير هذه الخبرات أو الوصول بها إلى المستوى الذى يمكنها من اجراء عملية الترتيب ، وهذا هو مادعا البعض إلى القول بصعوبة الأخذ بنظام شامل وثابت لترتيب الوظائف داخل تلك الدول نظرا لعدم توافر الخبرات اللازمة (٤) .

ولذا يجب على الدولة النامية ـ قبل الشروع فى عملية ترتيب الوظائف العامة ـ أن توفر لهذه العملية كافة الامكانيات الإدارية والفنية والمالية اللازمة لإعدادها

---

(١) فوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٤٤ .

(٢) راجع فى ذلك بحثا فى تجربة تقويم الوظائف فى أجهزة الخدمة المدنية وفى القطاع العام فى الجمهورية العربية المتحدة ، أعده يحيى رياض سلام للمؤتمر العربى الثالث للعلوم الادارية ، المنعقد فى سبتمبر سنة ١٩٦٥ ، وهو بحث غير منشور ومودع بمكتبة الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٧ .

(٣) سليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق، طبعة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٥ .

(٤) حمدى أمين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص ٤٠٧ .

وتنفيذها ونجاحها . مع تسهيل مهمة الخبراء المختصين وإمدادهم بما يساعدهم على أداء هذه المهمة ، على أن يخضعوا للرقابة الإدارية اللازمة . وهذا هو ما يفسر فشل المحاولة التى بذلها ديوان الموظفين فى مصر سنة ١٩٥٧ من أجل ترتيب الوظائف العامة ، وذلك بسبب عدم توفير لامكانيات اللازمة لإتمام هذه العملية على الوجة الأكل (١) .

ولذلك ذهب البعض الى القول بأن ترتيب الوظائف العامة لايناسب الدول الآخذة فى النمو استناداً إلى ضعف إمكانياتها المادية مع ضخامة أعباء وتكاليف الترتيب (٢) . إلا أننا نرى أنه لا يجوز لتلك الدول الانتظار حتى تصل إلى مصاف الدول المتقدمة ثم تبدأ فى ترتيب وظائفها ، ذلك أنها لا تستطيع التقدم إذا كانت وظائفها العامة مفتقرة إلى الترتيب . أضف إلى ذلك أنه يمكن للدول الآخذة فى النمو الاستعانة بالخبرات والامكانيات الأجنبية ، وذلك عند الضرورة وبصفة مؤقتة ، وبما لا يتعارض مع المحافظة على مقتضيات أمن الدولة .

٣ — تعقد عملية الترتيب :

يؤدى تعدد الإدارات العامة ، وتنوع المهام الملقاة على فروعها المختلفة ، إلى تنوع المستويات والفئات التى يحتويها نظام الترتيب ، مما قد يسبب التعقيدات فى ذلك النظام ، ويؤدى فى النهاية إلى صعوبة تطبيقه (٣) .

ذلك أن نظام الترتيب الذى يتسم بالتعقيد يثير العديد من المشاكل الإدارية والفنية وقت إعداده وتنفيذه ، سواء بالنسبة للقائمين عليه أو الخاضعين له ، مما يؤدى إلى تبديد الوقت والجهد والمال فى هذا المجال . وهذا هو ما يحتم تبسيط عملية الترتيب ، وذلك بتقسيم الهيكل الوظيفى إلى مستويات ذات نطاق مرن ،

---

(١) راجع التقرير السنوى لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٩ / ١٩٦٠ ، ص ٣٥ وما بعدها ، وكذلك : سليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٨٩ وما بعدها ، وطبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٣٩٦ وما بعدها .

(٢) حمدى امين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص ٤٠٧ .

(٣) فوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٤٤ وما بعدها .

على أن تشمل مسميات وظيفية محدودة تقوم على أساس التخصص العام للوظف، مع عدم الاستغراق فى التفصيلات أو الاسراف فى مجموع الفئات .

هذا وإذا كانت البساطة لازمة بالنسبة لنظام ترتيب الوظائف العامة داخل الدول المختلفة، فهى أكثر لزوما بالنسبة للدول ذات الامكانيات المحدودة . إذ يساعد الترتيب المبسط على توفير نفقات الترتيب وتكاليف تطبيقه ، كما يساعد على تحقيق الاستقرار الإدارى داخل الدول التى تجعل الوظيفة العامة مهنة دائمة لشاغليها .

ومما يزيد من تعقيدات عملية الترتيب أنها عملية تقديرية ، وذلك نظرا لتعذر إيجاد مقياس حاسم يمكن بمقتضاه تحديد مدى الصعوبة والمسئولية المتعلقة بكل وظيفة على حده ، حتى يمكن تحديد الدرجة والفئة الملائمين لهذه الوظيفة (١) . ويرجع ذلك إلى أنه ليس من السهل تقدير الجهود اليومية التى تتطلبها أغلب الوظائف العامة ، وبخاصة الجهود الذهنية أو الشخصية . هذا بالاضافة إلى اختلاف الوظائف العامة فيما بينها من حيث طبيعة وعدد العناصر التحليلية المكونة لها ، على أنه أيا كان الأمر ، فان ذلك لايعنى بحال الابتعـــاد فى التقدير المذكور عن الأسس العلمية والتجارب العملية .

٤ — نقص الوعى الإدارى :

يستلزم إجراء ترتيب الوظائف العامة الحصول على المعلومات التفصيلية الدقيقة المتعلقة بكافة أنواع الوظائف القائمة . وهو ما قد يتعذر بسبب كراهية الموظفين (رؤساء ومرءوسين) لما قد ينشأ عن الترتيب من تغيير أوضاعهم الوظيفية ، مما يدفعهم إلى عدم تقديم المعاونة الصادقة فى إجراء عملية الترتيب ، ومن ذلك مثلا مبالغة الرئيس الإدارى فى تقدير عدد الموظفين اللازمين للعمل إظهاراً لأهميته أو لضم أكبر عدد . هذا فضلا عن ميل المرءوس إلى المبالغة فى تقدير الأعمال التى يتولاها ، إظهاراً لمدى خطورة هـذه الأعمال ، أو طمعاً فى

---

(١) راجع دراسات وتقـــارير مكتب العمـــل الدولى بجنيف ، المرجع السـابق ، ص ٣٠ ، ٥٢ ، ومـا بعدهـا ٠ وكذلك جلين ســتال ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ .

تخفيف أعبائها ، مما يؤدى فى النهاية إلى قيام عملية ترتيب الوظائف على معلومات غير سليمة ، ويفقدها بالتالى القيمة العملية (١) .

ومن أجل ذلك نرى أن تقوم الإدارات العامة المختلفة بالتمهيد لعملية الترتيب ، وذلك عن طريق التوعية الإدارية القائمة على تعريف العاملين بأهمية الترتيب ودوافعه ومزاياه ، مع مطالبتهم بمعاونة القائمين بالترتيب وتسهيل مهمتهم وإمدادهم بالمعلومات اللازمة . على أن تتم هذه التوعية بجميع الوسائل الممكنة ، كالمقابلات الشخصية والرسائل والمنشورات الدورية والندوات والدورات التدريبية والمحاضرات العلمية . وأن يقوم بالتوعية خبراء متخصصون من الناحيتين النظرية والعملية . كما أننا نرى أن تتعدد المصادر اللازمة للحصول على المعلومات المتعلقة بترتيب الوظائف العامة . ومن ذلك مثلا المعلومات المتعلقة بالوظيفة ، والتى يمكن الحصول عليها من شاغل هذه الوظيفة ، ومن الرئيس المباشر والرئيس الأعلى . ونرى كذلك أن يتولى الإشراف على إعداد وتطبيق عملية الترتيب جهاز مركزى مستقل ، يكون تابعاً لسلطة ملزمة تعلو الوحدات الإدارية التى يراد ترتيب وظائفها . حتى يتمكن هذا الجهاز من فرض قراراته على هذه الوحدات ، مع عدم التعرض لأية مؤثرات خارجية أو ظروف خاصة بوحدة معينة . وإن كنا نرى أنه يكفى بالنسبة للدول المتقدمة أن يكون مثل ذلك الجهاز استشارياً ، وذلك نظراً لتقدم الوعى الإدارى داخل الدول المذكورة . وذلك بخلاف الحال داخل الدول المتخلفة التى ينقصها ذلك الوعى .

---

(١) دراسات وتقارير مكتب العمل الدولى بجنيف ، المرجع السابق ، ص ٥٢ وما بعدها ، وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ ، وفوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٤٧ ، ويحيى رياض سلام ، بحث فى تجربة تقويم الوظائف ، المرجع السابق ، ص ٨ .

الباب الأول

الترتيب فى النظم المقارنة

الفصل الأول : الترتيب فى النظام الاوربى .

الفصل الثانى : الترتيب فى النظام الأمريكى .

الفصل الثالث : الترتيب فى النظام الاشتراكى .

الباب الأول

الترتيب فى النظم المقارنة

يخضع ترتيب الوظائف العامة لثلاثة نظم رئيسية ، وهى النظام الأوربى والنظام الأمريكى والنظام الاشتراكى . وهو الأمر الذى يدعونا إلى دراسة هذه النظم المختلفة ، وذلك بالكلام فى فصول متتالية عن طبيعة التوظيف فى ظل كل نظام على حدة مع الكلام بعد ذلك عن نظام الترتيب وتطبيقاته وتقديره .

الفصل الأول

الترتيب فى النظام الأوربى

المبحث الأول

طبيعة التوظيف

يعتمد التوظيف فى ظل النظام الأوربى على نظام المهنة (La Carrière) وهو النظام الذى يقضى بتعيين الموظفين على أساس ظروفهم الشخصية مع إدخالهم فى كادرات ترتب ترتيبا هرميا ، على أن يستمروا فيها طيلة حياتهم الوظيفية متدرجين فى الدرجات والفئات المختلفة . وهو الأمر الذى يدعونا إلى القول بتميز التوظيف فى ظل النظام الأوربى بسمتين وهما دوام شغل الوظيفة العامة من جانب الموظف ، مع الاعتداد فى هذا الشغل بظروفه الشخصية[1] .

(١) Louis Fougère, La Fonction Publique, l'Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1966, p. 153.

وروجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

وفيما يلى بيان لهذه السمة وتلك

(أولا) دوام الشغل :

تعتبر الوظيفة العامة فى النظام الأوربى عملا دائما لاعارضا بالنسبة للموظف إذ يلتحق بها فى بداية حياته الوظيفية يتدرج فى درجاتها وفئاتها المختلفة إلى حين انتهاء خدمته المدنية . مما يجعل من هذه الوظيفة بالنسبة للموظف مهنة دائمة(1) . كما أن علاقه الوظيفة العامة فى ظل النظام المذكور تعتبر علاقة تنظيمية لاتعاقدية(2) ويخضع الموظف بموجب هذا النظام للسلطة الرئاسية وهى سلطة هرمية متدرجة(3)

وكذلك : International Labour Organisation, Report III, Joint Committee on the Public Service, 1st session, Career Problems in the Public Service, Geneva, 1970, p. 3.

وايضا : Fritz Morstein Marx, Elements of Public Administration, Prentice-Hall of India Private Limited, 2nd edition, New Delhi, 1968, p. 512.

(١) Laurent Blanc, La Fonction Publique, Presses Universitaires de France, Paris, 1971, p. 21.

Alain Plantey, Traité Pratique de la Fonction Publique, L.G.D.J., Paris, 1971, p. 10.

ودكتور عبد الحميد كمال حشيش ، دراسات فى الوظيفة العـــامة فى النظام الفرنسى ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ١٣ وما بعدها . وفرانسوا جازييه، المرجع السابق ، ص ٣٤ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٨ ومـا بعدها حيث يبين دباش الارتباط بين الموظف والوظيفه العامة فى ظل نظـام المهنة ، قائلا انه اذا كان انتقال الموظف انعام بين القطاعين العام والخـاص يعتبر امرا مألوفا فى بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية ، فانه يعتبر « فرارا مذموما » فى فرنسا ، وخاصة بالنسبة لكبار الموظفين ، وكذلك بالنسبة للمجالات التى نتقرر لها أجور أعلى فى القطاع الخاص . ولهذا تبقى القاعدة الأساسية قائمة رغم هذا الفرار ، وهى قاعدة الاستمرار فى ممارسة الوظيفة العامة .

(٢) Robert Cathérine, Le Fonctionnaire Français, Editions Sirey, Paris, 1973, pp. 18, 26.

وكذلك ألين بلانتى ، المرجع السابق ، ص ٥٩ .

(٣) انظر فى ذلك :

tratif, L.G.D.J., 6ème édition, Paris, 1948, pp. 118, 122.

Louis Trotabat, Manuel de Droit Public et Adminis-

على أنه إذا كان الأصل فى ظل النظام الأوربى هو دائمية شغل الوظيفة العامة ، فان التأقيت قد يحدث على سبيل الاستثناء . إذ أن طبيعة نشاط الإدارة العامة قد تقتضى أحيانا وجود بعض الأعمال ذات الطابع المؤقت . ومن ذلك الوظائف التى تنشأ لغرض محدد وتنتهى بانتهائه ، وكذلك الأعمال الموسمية أو الطارئة ، وأعمال الخبراء الأجانب الذين يعملون بعقود محددة المدة . إذ تتم هذه الأعمال بصفة مؤقتة وعلى سبيل الاستثناء ، مع قيام القاعدة الأساسية التى تقضى بدائمية شغل الوظائف العامة[1] . وإن كانت هذه الدائمية لاتعنى بحال عدم انتهاء الخدمة المدنية لبعض الأسباب كالفصل أو الاستقالة وما إلى ذلك .

ومما يساعد على دائمية شغل الوظيفة العامة من جانب الموظفين أن دول النظام الأوربى تكتفى عادة بالتخصص العام كشرط لإجراء هذا الشغل ، مع عدم اشتراط التخصص الدقيق إلا فى بعض الأحيان[2] .

(ثانيا) شخصية الشغل :

يقوم التوظيف فى ظل النظام الأوربى على أساس الاعتبار الشخصى ، مما يجعل للظروف الشخصية للموظف كالمؤهلات الدراسية الاعتبار الأول ، ويجعل لظروف الوظيفة الاعتبار الثانى ، ويجعل هذه الظروف الشخصية بالتالى

ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٤٢ وما بعدها . وألين بلانتى . المرجع السابق ص ٤٤٣ . وانظر كذلك : مقال (Danièle Loschak) بعنوان :

Principe Hiérarchique et Participation dans la Fonction Publique.

que, Revue d'Administration Publique, Publication trimestrielle, Berger-Levrault, Paris, No. 37, Janvier/Mars 1976, p. 121.

(١) مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٦٢ .

(٢) Danièle Loschak, La Fonction Publique en Grande-Bretagne, Presses Universitaires de France, Paris, 1972, p. 16.

وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

الأساس الذى تبنى عليه الأحكام المنظمة لشئون الوظيفة العامة(١).

وترتيبا على ذلك يتم تعيين الموظفين الجدد على أساس حاجة الإدارة العامة إليهم بصفة عامة، وذلك بسبب تزايد حجم العمل أو إنشاء إدارات جديدة أو توسيع إدارات قائمة. ويختار هؤلاء الموظفون على أساس مؤهلاتهم الدراسية ومدة خبراتهم العملية. ولا يتم تحديد الأعمال التى يعهد بها إليهم إلا بعد تعيينهم، مع عدم مراعاة تخصصاتهم الدقيقة بحسب الأصل، اكتفاء بتخصصاتهم العامة(٢).

هذا ومما يترتب على مبدأ دائمية شغل الوظيفة العامة والاستناد إلى الظروف الشخصية للموظفين، وجوب توفير كافة الحقوق التى تضمن للموظف العام الاستمرار فى وظيفته، ومنها حق الترقية بصفة دورية منتظمة، مع ماتستلزمه الترقية من علاوات. هذا بالإضافة إلى تحقيق كافة المزايا المادية والأدبية أثناء الخدمة المدنية أو بعد انتهائها، مع عدم وضع عقبات أو شروط قاسية فى طريق الترقيات(٣).

---

(١) سليمان محمد الطماوى، الوجيز فى الادارة العامة، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢٢٧ وما بعدها . وضياء الدين صالح، مذكرات فى الوظيفة العامة، مجموعة محاضرات ألقيت على طلبة دبلوم العلوم الادارية بقسم الدكتوراه، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، غير مؤرخة، ص ١٠١ وما بعدها . وجلين ستال، المرجع السابق، ص ١٣٦ . وألين بلانتى، المرجع السابق، طبعة ١٩٧١، ص ١٠، وشارل دباش، المرجع السابق، ص ٤٥٨ وما بعدها . وفيلكس نيجرو، المرجع السابق، ص ١٠١ .

(٢) محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص ١١٠، ١١١ .

(٣) ولذلك يطلق البعض على نظام الوظيفة كمهنة دائمة اسم « البناء المغلق » Closed System أو Structure Fermée ، وذلك نظرا الى أن الموظفين العموميين يشكلون فى ظل هذا النظام قطاعا مستقلا عنسائر قطاعات المجتمع، مع عدم الانتقال فيما بينها .

راجع : Statut de la fonction publique, textes et jurisprudence tome I, textes et principes de base. Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, la Direction de la Documentation Française, Paris, 1976, p. 117.

المبحث الثانى

نظام الترتيب

لترتيب الوظائف العامة فى ظل النظام الاوربى خصائص رئيسية تستند إلى طبيعة التوظيف التى يقوم عليها هذا النظام . وتتمثل هذه الخصائص فى البساطة والوضوح ، وتجميع الوظائف فى مجموعات قليلة ، مع الاكتفاء بالتخصص العام عند التوظيف ، والاعتداد بالظروف الشخصية للموظفين ، إذ تعتبر تلك الظروف أساسا لتحديد ترتيبهم فى الهيكل الوظيفى ، وتحديد حقوقهم والتزاماتهم الوظيفية بالتالى ، وفى مقدمة تلك الظروف المؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف(1) .

ويلاحظ أن المؤهلات الدراسية يمكن أن تكون فى رأينا عنصراً شخصيا ويمكن أن تكون عنصرا موضوعيا فى مجال الترتيب :

فهى عنصر شخصى إذا كانت لاتهدف سوى إلى تحديد درجة الموظف والمرتب الذى يتقاضاه دون الاهتمام بما يمارسه الموظف من أعمال ، ودون الاهتمام بسائر العناصر الموضوعية للوظيفة . فالمؤهلات فى هذه الحالة تعتبر عنصرا من عناصر تقويم الموظف شخصيا ، وليست عنصرا من عناصر تقويم عمل الوظيفة وتحديد مرتبتها بين سائر الوظائف .

---

(1) راجع : موريس كليكيه Maurice Cliquet ، ترتيب الوظائف : أساليبه ومناهجه التطبيقية ، ترجمة وتعليق أحمد فؤاد نجيب ، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر ، القاهرة ـ نيويورك ، ديسمبر ١٩٧٤ ، ص ١٥ وما بعدها .

وكذلك : فريتز مورستان ماركس ، المرجع السابق ، ص ٥١٢ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

وكذلك : Dalloz, Répertoire de Driit Public et Administratif, Paris, 1970, p. 428.

وراجع ايضا : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٧ وما بعدها . والين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ١٠ وما بعدها .

وهى عنصر موضوعى إذا أخذت باعتبارها أحد العناصر التى تتدخل فى تحديد مايمارسه الموظف من أعمال ، أو كطلب من مطالب التأهيل التى يجب توفرها فيمن يقوم بأعباء الوظيفة ، والتى تساعد على تقويم عمل الوظيفة وتحديد مرتبتها بين سائر الوظائف . ويترتب على ذلك أن شاغل تلك الوظيفة يتقاضى الأجر المقرر لها حتى ولو كان حاصلا على مؤهل دراسى أعلى من المؤهل المقرر لها .

والذى نقصده هنا هو المؤهلات الدراسية بمفهومها الأول ذى الطابع الشخصى .

ولايتضمن نظام الترتيب الأوربى تحليلا موضوعيا للأعمال إلى العناصر المكونة لها ، فهو ليس ترتيبا للوظائف حسب ما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، بل هو ترتيب للموظفين حسب ظروفهم الشخصية ، مما لايجعله فى نظرنا ترتيبا علميا بالمفهوم الذى اصطلحنا عليه ، إذ يعتبر مجرد تجميع للموظفين فى مجموعات هرمية حسب تسلسل سلطاتهم الرئاسية[1] . ذلك أنه وإن كان شاغلو المستويات الوظيفية الأعلى يتحملون قدراً أكبر من المسئولية ، ويعتبرون أكثر اتصالا بالسياسة العليا للدولة من شاغلى المستويات الأدنى ، إلا أن توزيع المسئولية على هذا النحو يتم بصورة إجمالية لاتستند إلى تحليل موضوعى لأعمال الوظائف ، بل إلى أقدميات الموظفين وصلاحياتهم العامة ومدى مايتمتعون به من ثقة رؤسائهم[2] . لذا لاتتحدد وظائف كل مستوى بصورة قاطعة ، وإنما تتحدد بشكل إجمالى يؤدى فى النهاية إلى الخلط بين تلك المستويات وصعوبة التمييز بينها نظراً لعدم وجود معيار واضح لذلك التمييز .

---

(١) فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ وما بعدها · وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ · وفمارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٨ وما بعدها · وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى، المرجع السابق ص ٦٧ وما بعدها ·

(٢) موريس كليكيه ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها · وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ وما بعدها ·

لذلك تنقسم عملية الترتيب إلى تقسيم رئاسى وتقسيم مهنى[1]، ففى التقسيم الأول يتم إدخال الموظفين فى عدد محدود من المجموعات الوظيفية ترتب تصاعديا ، ويتحدد مكان الموظف العام فى أى منها حسب مستوى مؤهله الدراسى وأقدميته فى الخدمة[2] . وفى التقسيم المهنى يوضع الموظفون فى مجموعات تخصصية أو مهنية حسب التخصص الفنى العام لكل منهم ، دون أن يستند ذلك التقسيم إلى تحديد موضوعى دقيق لأعمال الوظائف ، أو تمييز لكل قسم أو تعريف له أو تحديد واضح لواجباته ومسئولياته ، مما يجعل التقسيم المذكور أقرب إلى التقسيم النظرى البحت، بينما يوجد فى التطبيق العملى خلط واضح بين الأقسام المختلفة[3] .

ويتضمن التقسيم الرئاسى للموظفين عادة المجموعات الأربع التالية[4] :

---

(١) ويطلق عليه بعض الفقهاء « التقسيم الأفقى » و « التقسيم الراسى » على التوالى . ونفضل التقسيم الوارد فى المتن لأنه اكثر وضوحا .

راجع : ويليام توربى ، المرجع السابق ، ص ٤١ . وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٦ وما بعدها .

(٢) Paul-Marie Gaudemet, Le Civil Service Britannique, Armand Colin, Paris, 1952, p. 56.

وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ . وسليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ وما بعدها .

(٣) Dwight Waldo, Ideas and Issues in Public Administration, A Book of Readings, edited by Dwight Waldo, Department of Political Science, University of California at Berkeley, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, Toronto, London, 1953, p. 254.

وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ . وموريس كليكيه ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها . ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٦ وما بعدها ، وهامش ص ١٢٢ . وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٥ وما بعدها ، وطبعة لسنة ١٩٧٢ ، ص ٣٥٩ وما بعدها .

(٤) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٧ وما بعدها . وبول مارى جودميه ، المرجع السابق ، ص ٥٦ وما بعدها ، وشارل دباش ، المرجع السابق ص ٤٦٠ ، ٤٦٢ وما بعدها . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٣٣ .

أولا : مجموعة القائمين بالأعمال الكتابية واليدوية البسيطة :

وتضم شاغلي الوظائف الصغيرة ذات الطابع الآلي والروتيني البحت ، كالأعمال البسيطة التي لاتحتاج إلى قدر يذكر من حرية التصرف ، والأعمال اليدوية ، وأعمال الخدمات المعاونة كالحراسة والصيانة والنظافة ونقل الملفات وتوصيل المراسلات وقيادة السيارات وما أشبه . وتدمج هذه المجموعة في بعض الأحيان مع المجموعة الأعلى . وقد تخضعان في أحيان أخرى لقواعد موحدة أو متقاربة بشكل يتعذر معه التمييز بينهما . ويرجع ذلك إلى سهولة الانتقال بينهما وإلى الرغبة في تحسين الأوضاع الوظيفية للمجموعة الأدنى(١) .

ثانياً : مجموعة موظفي التنفيذ :

وتتمثل هذه المجموعة في القائمين بتنفيذ الأعمال الإدارية والفنية المتوسطة الأهمية ، وذلك طبقاً للتعليمات والأوامر الصادرة إليهم من رؤسائهم . دون التمتع بقدر كبير من حرية التصرف أو سلطة إصدار القرارات . ويشغل أفراد هذه المجموعة عادة الدرجات الوسطى في السلم الإداري . مع رئاسة موظفي الطبقة الأدنى . وتطبيق القوانين واللوائح تطبيقا حرفيا على الحالات الفردية التي تعرض عليهم . ويشترط فيهم عادة الحصول على شهادة إتمام الدراسة الإعدادية على الأقل . ومن أمثلتهم رؤساء الأقسام الصغيرة ، والمراجعين والمحاسبين المساعدين . ورؤساء وحدات السكرتارية(٢) .

ثالثا : مجموعة موظفي التطبيق :

ويقصد بهم المكلفون بتسيير العمل الإداري بما يطابق القرارات والتعليمات

---

(١) Henry Puget, Les Institutions Administratives Etrangères, Dalloz, Paris, 1969, pp. 338, 339.

وبول ماري جودميه ، المرجع السابق ، ص ٦٢ ، ٦٣ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ وما بعدها . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ .

(٢) لوي فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ ، ١٠٤ . وبول ماري جودميه ، المرجع السابق ، ص ٦١ ٦٢ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ .

صادرة إليهم من رؤسائهم مع التمتع بقدر كبير من حرية التصرف وسلطة صدار القرارات النهائية فى حدود اختصاصاتهم . وهم يرأسون شاغلى الطبقات لأدنى مع ممارسة سلطة الرقابة فى تسيير الأمور التفصيلية للإدارة . وهم يتحملون جانبا كبيراً من المسئولية ولكنهم لايشاركون فى رسم السياسة العليا للإدارة . يشترط فيهم عادة الحصول على شهادة إتمام الدراسة الثانوية . ومن أمثلتهم وكلاء المصالح العامة والمراقبين العموميين ومديرى الإدارات الداخلية وكبار الباحثين والمحاسبين والمحققين القانونيين(١).

رابعا : مجموعة شاغلى وظائف القيادة والإدارة :

ويراد بهم القائمون بالوظائف القيادية العليا الذين يتولون رسم السياسة الإدارية العليا بما يتفق مع السياسة العامة للدولة . مع إصدار القرارات اللازمة لوضع تلك السياسة موضع التنفيذ . ويتمتع أفراد هذه المجموعة بسلطة رئاسية على سائر الموظفين . وسلطة توجيههم ومراقبتهم وإلغاء أو تعديل مايصدرعنهم من قرارات أو تصرفات . كما يشاركون فى إعداد مشروعات القوانين والقرارات المتعلقة بأعمال وزاراتهم . ويتم اختيارهم بدقة من بين خريجى الجامعات الذين يتمتعون بكفاءة ممتازة وشخصيات قوية وخبرات طويلة ، ومن أمثلتهم مديرى المصالح العامة ووكلاء الوزارات ورؤساء مجالس إدارات الهيئات المختلفة(٢) .

ومما سبق يمكننا القول بأن لنظام الترتيب الأوربى جملة خصائص رئيسية وهى :

١ — البساطة والوضوح : إذ لايتضمن هذا النظام سوى عدداً محدوداً من المستويات الوظيفية التى تتميز ببساطة التركيب ، ولا تحتاج إلى إجراء دراسات تحليلية للوظائف من أجل التوصل إلى العناصر التى تحتوى عليها ، ولا تتضمن الإجراءات المعقدة للترتيب الموضوعى . كما تقوم على الاكتفاء بالتخصص العام للموظف دون اشتراط التخصص الدقيق . ويرجع ذلك أساساً إلى طبيعة نظام التعليم الأوربى الذى يغلب عليه التخصص العام ، كما يرجع إلى أن اشتراط التخصص

---

(١) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ وما بعدها .
(٢) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ وما بعدها .

الدقيق لايناسب طبيعة الوظيفة العامة الأوربية كمهنة دائمة تستند إلى الظروف الشخصية للموظفين(١).

٢ — عدم الارتباط بين الدرجة والوظيفة : فهناك تمييز واضح بينهما حيث يمكن أن يعهد إلى الموظف بإحدى الوظائف دون أن يشغل أية درجة (كما فى حالة الموظف تحت التمرين أو الموظف المؤقت) . كما يمكن منحه الدرجة فى وقت لاحق عن طريق تثبيته فى وظيفته (وهو الإجراء الذى يطلق عليه فى فرنسا اسم الترسيم (Titularisation) . ويمكن أن ينقل إلى وظيفة أخرى مع احتفاظه بدرجته ، أوأن يرقى إلىدرجة أعلى مع ممارسته لنفس الوظيفة . ومرجع ذلك كله أن الدرجة لاتتقرر للوظيفة بل للموظف ذاته(٢).

وعليه فإن الدرجة لاتعطى للموظف الحق فى شغل وظيفة معينة بالذات ، كما أن إلغاء الوظيفة لايؤدى إلى حرمانه من درجته بل يظل محتفظا بها مع نقله إلى وظيفة أخرى ولو كانت أقل مستوى من الوظيفة الملغاة(٣).

وهناك تشابه — من هذه الناحية — بين النظام الأوربى والنظم العسكرية . فالضابط برتبة « نقيب » على سبيل المثال يمكنه أن يشغل وظيفة قائد بطارية ،

---

(١) دانييل لوشاك ، المرجع السابق ص ١٦ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

(٢) مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٥٨ . والين بلانتى ،المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، الجزء الأول ، ص ٢٩٢ . وفيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .

(٣) وقد حدث ذلك فى فرنسا مثلا عندما استقلت المستعمرات الفرنسية وألغيت الوظائف التى كان يشغلها الفرنسيون بتلك المستعمرات أو بادارة المستعمرات فى داخل فرنسا ، حيث التزمت الحكومة الفرنسية بتشغيلهم جميعا بنفس الدرجات التى كانوا بها وبنفس مرتباتهم . راجع :
André De Laubadère, Traité Elémentaire de Droit Administratif, L.G.D.J., 5ème édition, Paris, 1970, pp. 49, 50.

وكذلك : الين بلانتى ، المرجع السابق ، الجزء الثانى ، ص ٤١٠ وما بعدها من طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ٦٧٧ وما بعدها من طبعة سنة ١٩٧١ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٣٧ . ولوران بلان ،المرجع السابق ، ص ٢٣ . وشارل دباش المرجع السابق ، ص ٤٥٩ .

أو رئيس مكتب فى وزارة الحربية ، أو معلم فى مدرسة عسكرية . وهو فى جميع تلك الوظائف - رغم اختلاف مسئولياتها - يحتل درجة « نقيب » ويتقاضى راتبها. فالراتب مخصص لتلك الدرجة لا لأعمال الوظائف التى يمارسها شاغلها(١).

وتأسيساً على ذلك . فإن الوظيفة فى النظام الأوربى لا تعبر عن عمل معين على وجه التحديد . بل هى مجرد وحدة بشرية ومالية تستخدم فى تحديد احتياجات الإدارة من الموظفين . وفى تحديد الاعتمادات المالية اللازمة لدفع مرتباتهم(٢) .

٣ - تأسيس الترتيب على الظروف الشخصية للموظفين : يترتب على ماسبق أنه لا يمكن الاعتماد على أعمال الوظائف كأساس للترتيب ، طالما أن تلك الأعمال لاتتحدد بدقة ولا تحظى بتحليل موضوعى للتوصل إلى ماتتضمنه كل منها من صعوبات ومسئوليات . إذ أن أساس الترتيب هو الموظف ذاته . ذلك أن الدرجة التى يوضع عليها ذلك الموظف فى السلم الإدارى - وتحديد مقدار مرتبه بالتالى - لا يتحددان على أساس ما يمارسه الموظف من أعمال . بل على أساس مايحمله من مؤهلات دراسية وما له من أقدمية . دون اشتراط وجود علاقة وثيقة بين نوعية تلك المؤهلات والأقدمية وبين نوع العمل الذى يكلف به . بل يتم تحديد ذلك العمل بواسطة الرئيس الإدارى المختص حسب سلطته التقديرية . ويمكن تعديل المهام المسندة إلى الموظف أو نقله إلى وظيفة أخرى أو ترقيته دون النظر إلى نوعية المؤهلات الدراسية الحاصل عليها أو نوعية خبراته المكتسبة أو متطلبات التأهيل اللازمة للوظيفة الجديدة . بل يكفى فى ذلك ثقة رؤسائه أو صلاحيته العامة أو توفر أقدمية معينة لديه(٣) .

---

(١) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣١ ، ١٣٢ .

(٢) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

(٣) Victor Silvera et Serge Salon, La Fonction Publique et ses problèmes actuels, éditions de l'Actualité Juridique, 2ème édition, Paris, 1976, p. 68.

راجع أيضـا Bernard Gournay, Jean François uesler et Jeanne Siwek Pouydesseau, Administration Publique, Presses Universitaires de France, Thémis, Paris, 1967, p. 411, 426.

المبحث الثالث

تطبيقات الترتيب

المطلب الأول

فى دول النظام الأوربى بوجه عام

يسود النظام الأوربى فى الترتيب — والقائم على فكرة المهنة الدائمة والأسلوب الشخصى - داخل معظم دول القارة الأوربية . وذلك باستثناء سويسرا وفنلندا اللتين تطبقان النظام الأمريكى . وكذلك دول شرق أوربا التى تطبق النظـــام الاشتراكى ، كما أن غالبية الدول العربية والأفريقية وبعض الدول الآسيوية قد تأثرت بالنظام الأوربى . وإن كان ذلك لا يعنى تطابق نظم الترتيب داخل الدول المذكورة . فهى تشترك فى الخطوط الرئيسية لذلك النظام ولكنها تختلف فى التفاصيل الفرعية التى لا تمس الجوهر(١).

---

(١) وقد لاحظ بعض الفقهاء أن هناك تقاربا كبيرا بين تاريخ الوظيفة العامة فى الدول الأوربية ، وانها مرت بتطورات متوازية فى هذا المجال ، كما أن المؤثرات المتبادلة فيما بينها لعبت دورا كبيرا فى تقريب الفوارق بينها ، وقد ساعد على ذلك انها جميعا تتبع فلسفة واحدة رغم الاختلافات القائمة بينها ، فالمعطيات التى تحدد الوظيفة العامة سواء من الوجهة الجغرافية أو التاريخية أو السياسية أو العقائدية أو الأخلاقية متشابهة الى حد كبير فى جميع دول غرب اوربا ، بعكس ما كان عليه الحال فى دول أوربا الشرقية التى كانت منفصلة عن بعضها البعض فى تطوراتها التاريخية حتى نهاية الحرب العالمية الثانية .

ونضيف الى قول هؤلاء الفقهاء ان التطورات التاريخية التى مرت بها دول أوربا قد أثرت بدورهـا على الوظيفـة العـامة فى معظم الدول العربية والأفريقية ، فطبعتها بطـابع النظام الأوربى . فقد ظلت جميع تلك الـدول لسنين طويلة خاضعة للاستعمار الأوربى (وخاصة انجلترا وفرنسا وبلجيكا وايطاليا) ومتأثرة بالنظم السائدة فى أوروبا . بل انها بعد ذلك تخلصت من الاستعمار ذاته ولم تتخلص من النظم التى ورثتها عنه .

راجـع : لوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢١ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٣١ وما بعدها .

وسوف نعرض بإيجاز لنظم الترتيب المطبقة داخل بعض الدول التى تتبع النظام الأوربى ، على أن نتعرض بعد ذلك للدراسة التفصيلية لنظامين رئيسيين وهما النظام الفرنسى والنظام الإنجليزى التقليدى .

ففى ألمانيا الاتحادية تتميز الوظيفة العامة بخاصية المهنة الدائمة ، مع الاعتماد على الظروف الشخصية للموظفين وتخصصاتهم العامة ، دون الاهتمام بنوعية خبراتهم العملية أو تخصصاتهم الدقيقة . ويغلب الطابع القانونى بصفة خاصة على تخصصات الموظفين الألمان ، حيث يفضل الحاصلون على دراسات قانونية على سواهم . كما ينصب الاهتمام الأساسى فى اختبارات التعيين وفى برامج التدريب على ذلك النوع من الدراسات[٢].

وتنقسم الوظيفة العامة فى ألمانيا الاتحادية إلى أربع مجموعات رئيسية وهى[٣]:

المجموعة المساعدة (Einfache Dienst) ، المجموعة الكتابية (Mittlere Dienst) ، المجموعة التنفيذية (Gehobener Dienst) ، المجموعة العليا (Hoeherer Dienst) ، ويتوقف الالتحاق بكل مجموعة على مستوى التأهيل الدراسى للموظف لا على نوعية خبراته العملية أو متطلبات التأهيل التى تستلزمها أعمال الوظيفة ، وهو مايدل على التزام الوظيفة العامة الألمانية بالنظام الأوربى فى الترتيب[٣]

ويتسم ذلك التقسيم بالجمود حيث يوجد شبه انفصال بين المجموعات الأربع . إذ يصعب الانتقال من مجموعة لأخرى بسبب الاختلاف الكبير بينها فى شروط

---

(١) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ص ٣٦٨ وما بعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص٦٧ .

(٢) Brian Chapman, The Profession of Government (The Public Service in Europe), George Allen and Unwin Ltd., 2nd edition, London, 1963, p. 174.

وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ ، ١٣٣ .

(٣) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٦١ .

الالتحاق المتعلقة بمستوى المؤهل الدراسي والسن ومدة الخبرة السابقة والنجاح في اختبارات الترقية وقضاء فترات تدريب واختبار طويلة المدى إلى غير ذلك[١].

وفي إيطاليا يتميز نظام الترتيب بخصائص مشابهة ، حيث توجد أربع مجموعات وظيفية تميز بينها الظروف الشخصية والمؤهلات الدراسية لشاغليها. وتتمثل هذه المجموعات تصاعديا في[٢]:

(أ) مجموعة الموظفين المساعدين (Carriera Del Personale Ausiliare)

(ب) المجموعة التنفيذية (Carriera Esecutiva)

(ج) المجموعة الإشرافية (Carriera Di Concetto)

(د) المجموعة الإدارية (Carriera Direttiva)

وهناك تقارب في شروط الالتحاق بالمجموعتين الأوليين . لذا فهما تختلطان ببعضهما وتدرسان أحياناً كمجموعة واحدة ويسهل الانتقال بينهما . أما بالنسبة للانتقال بين سائر المجموعات فيرى البعض أنه يتسم بالصعوبة بسبب الاختلاف الكبير بين المؤهلات الدراسية المطلوبة لكل مجموعة . إلا أننا لانقر ذلك الرأي ، إذ تتميز شروط التأهيل الدراسي المطلوبة لكل مجموعة بالمرونة ، فقد أجيز الاستعاضة عن الحصول على المؤهل الدراسي المطلوب للمجموعة . بالحصول على المؤهل الأقل مع الوصول إلى أعلى درجات المجموعة السابقه . مما يجعل الانتقال بين المجموعات في رأينا بموجب نظام الترتيب الإيطالي أكثر مرونة من النظام الألماني[٣]

---

(١) بريان شابمان ، المرجع السابق ، ص ١٧٤ · ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٦١ ·

(٢) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ ، ١٣٣ · وبريان شابمان ، المرجع السابق ص ٨٦ ·

(٣) بريان شابمان ، المرجع السابق ، ص ٨٦ ، ١٧٣ · وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ ·

وفى السويد يكفى التخصص العام للموظف لالتحاقه بعمل دائم يجتاز به المجموعات الأربع واحدة تلو الأخرى ، طالما أنه حصل على المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل وظائف كل مجموعة . إلا أن هناك اهتمام خاص - كما هو الحال فى ألمانيا ولكن بصورة أكثر وضوحا - بالتحصيل القانونى للموظف العام ، حتى أن خريج الجامعة عليه قبل أن يلتحق بالخدمة المدنية أن يتدرب فى إحدى المحاكم لمدة سنتين ، بغض النظر عن نوع العمل الذى سيطلب إليه ممارسته بعد ذلك(١) .

ويقوم ترتيب الوظائف العامة السويدية أساساً على الظروف الشخصية للموظفين العموميين ومؤهلاتهم الدراسية ، حيث يكفى مجرد الحصول على إحدى الشهادات الجامعية العالية - على سبيل المثال - للالتحاق بأية وظيفة من وظائف المجموعة الإدارية (وهى أعلى المجموعات) . إلا أن هناك أيضاً قدراً ضئيلا من الاهتمام بالجانب الموضوعى ، حيث تفضل الإدارة - عند اختيار موظفيها الجدد - الحاصلين على درجات جامعية تتفق فى تخصصها العام مع نوعية العمل المطلوب ممارسته ، وهو مجرد تفضيل وليس شرطاً أساسيا للقبول(٢) .

ولا يكاد الوضع فى كل من بلجيكا وأسبانيا والدانمرك يختلف عن الفكرة العامة السائدة فى سائر الدول الأوربية ، حيث يقوم ترتيب الوظائف العامة هناك على أساس التقسيم المبسط إلى ثلاث أو أربع مجموعات تعتمد أساساً على الاختلاف فى المؤهلات الدراسية المطلوبة فى شاغليها . مع صعوبة الانتقال من مجموعة إلى أخرى بسبب الاختلاف الكبير فى شروط الالتحاق بكل منها(٣) .

---

(١) The Swedish Civil Service, An Introduction by Pierre Vinde, Published by the Swedish Ministry of Finance, Stockholm, 1967, p. 21.

(٢) نظام الخدمة المدنية السويدى ، المرجع السابق ، ص ٢٢ .

(٣) بريان شابمان ، المرجع السابق ، ص ٨٧ ، ١٧٣ .

أما الدول العربية ، فان غالبيتها تأثرت بالنظم السائدة فى الدول الأوربية بحكم خضوعها للاستعمار الأوربى واقتباسها لنظمه وقوانينه . لذا تعتبر الوظيفة العامة بها مهنة دائمة تقوم على الأسلوب الشخصى فى الترتيب .

إلا أن بعض هذه الدول أسرف فى تقسيم الوظائف العامة إلى عدد كبير من المستويات الوظيفية بما لايتفق مع متطلبات النظام الأوربى . فتعدد الدرجات لايناسب سوى النظام الأمريكى حيث يجرى تحليل دقيق لأعمال الوظائف يسفر عن تقسيم تلك الأعمال إلى عدد كبير من التخصصات الدقيقة يكفى لتغطية الدرجات القائمة . أما الإسراف فى عدد الدرجات فى نظام يقوم على التخصصات العامة سواء فى نظم التعليم أو فى النظم الوظيفية ، مع عدم الاستناد فى ترتيب وظائفه على التحليل التفصيلى لأعمال تلك الوظائف ، فإنه يؤدى إلى تجزئة الهيكل الوظيفى إلى مستويات متعددة بلا مبرر ، ويضطر القائمين على الترتيب إلى اختلاق وظائف شكلية لا حاجة لها لمجرد تغطية الدرجات القائمة .

فنى الجمهورية العربية السورية يصل عدد المراتب الوظيفية إلى ١١ مرتبة تضمها ثلاث حلقات ، وتتفرع إلى ٣٢ درجة . فالحلقة الأولى تضم المرتبة الممتازة والمراتب من الأولى إلى الخامسة . وتنقسم كل منها إلى ثلاث درجات (فيما عدا المرتبة الخامسة التى تنقسم إلى درجتين فقط) . ويشترط للالتحاق بوظائف تلك الحلقة الحصول على شهادة جامعية عالية[١] . أما الحلقة الثانية فتضم المراتب من السادسة إلى التاسعة . وتنقسم كل منها إلى ثلاث درجات . ويشترط للالتحاق بوظائفها الحصول على شهادة إتمام الدراسة الثانوية . ثم هناك الحلقة الثالثة التى تضم المرتبة العاشرة . وتنقسم إلى ثلاث درجات ، ويشترط للالتحاق بها الحصول على شهادة إتمام الدراسة الإبتدائية على الأقل .

---

(١) دكتور حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة فى الجمهورية العربية السورية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، يوليو ١٩٧٠ ، ص ٦٧ وما بعدها .

ويقوم النظام السورى على أساس تسمير الشهادات الدراسية ، إذ لا يوجد ترتيب علمى للوظائف يقوم على أعباء الوظيفة . ذلك أن أساس التفرقة بين تلك الحلقات والمراتب الوظيفية هو المؤهل الدراسى الحاصل عليه الموظف لا أعمال الوظيفة ذاتها . وبذلك تسيطر النظرة الشخصية على نظام ترتيب الوظائف السورى[1] .

وفى الجمهورية العراقية ينقسم هيكل الوظائف العامة إلى تسع فئات وظيفية . وقد ربط المشرع العراقى بين المؤهلات الدراسية للموظفين وبين الدرجات التى يتم تعيينهم عليها . فحدد الدرجة التاسعة لخريجى المدارس الابتدائية ، والدرجة الثامنة لخريجى المدارس المتوسطة (الإعدادية وما فى مستواها) ، والدرجة السابعة لخريجى المدارس الثانوية ، والدرجة السادسة لخريجى الجامعات والمعاهد العليا . أما التعيين المبتدأ فى الدرجة الخامسة وما فوقها ، فهو مقصور على فئات معينة كالحاصلين على شهادات الماجستير او الدكتوراه (بشرط حصولهم عليها فى خلال مدة معينه) . وخريجى كليات الطب ، والحاصلين على درجة أستاذ فى العلوم أو الفنون أو الصيدلة أو البيطرة او طب الأسنان[2] .

---

(١) محمد محمد ناشد ، سياسات الأفراد فى الجمهورية العربية السوريه، المنظمة العربيه للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربيه، القاهرة ، يوليو ١٩٧٠ ، ص ٧ ، ٨ . وحسن أحمد توفيق ، المرجع السابق ، ص ٦٩ .والمنظمة العربية للعلوم الادارية ، قوانين الخدمة المدنيه فى الدول والبلاد العربية ، مركز الوثائق الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهرة ، مايو ١٩٧٠ ، الجزء الثالث ، ص ٣ . ويمتاز نظام ترتيب الوظائف العامه فى الجمهورية اللبنانية عن النظام السورى بأنه لا يتضمن سوى عددا محدودا من الفئات الوظيفية لا يتجاوز خمس فئات . يراجع نظام الموظفين اللبنانى الصادر بالرسوم الاشتراعى رقم ١١٢ المؤرخ ١٢ يونيه سنه ١٩٥٩ (المادة الثالثه وما بعدها) ، قوانين الخدمة المدنية فى الدول والبلاد العربية ،المرجع السابق، الجزء الثامن ، ص ٢ وما بعدها .

(٢) تراجع مجموعة قوانين الخدمة والملاك والمستخدمين وتعليماتها المعدله لقانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ وقانون الملاك رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٦ الصادرة فى كتيب من وزارة المعارف العراقية ، بغداد، ١٩٦١ . وكذلك: الجمهورية العراقية ، وزارة البلديات والأشغال قوانين وأنظمة الخدمة

ويلاحظ بهذا الخصوص أنه وإن كان قانون الخدمة المدنية العراقي قد وضع بعض الشروط الموضوعية للترقية من درجة إلى أخرى ، ومنها أنه إذا رقي الموظف إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته السابقة يجب أن يوضع تحت الاختبار لمدة ستة شهور ، وإذا ثبت عدم صلاحيته أعيد إلى وظيفته السابقة ، إلا أن مثل تلك الشروط لاتعبر عن موضوعية الترتيب ذاته طالما أن العنصر الفاصل في التمييز بين الدرجات المختلفة هو الشهادات الدراسية لا أعمال الوظائف[1] .

أما في الجمهورية العربية الليبية فتنقسم الوظائف العامة إلى ثلاث فئات تضم إحدى عشرة درجة ، فتخصص الفئة الثالثة للوظائف المساعدة ، وتضم الدرجات من الثامنة حتى الخامسة ، والفئة الثانية للوظائف التنفيذية وتضم الدرجات من الرابعة حتى الأولى ، ثم الفئة الأولى للوظائف الرئيسية وتضم درجات مدير عام ووكيل وزارة مساعد ، ووكيل وزارة ، ويشترط الحصول على إحدى شهادات التعليم الجامعي بالنسبة لشاغلي جميع درجات الفئتين الثانية والأولى . وعلى إحدى شهادات التعليم المتوسط بالنسبة لشاغلي درجات الفئة الثالثة . أي أن النظام الليبي يتبع أسلوباً شخصياً محضاً في ترتيب وظائفه العامة[2] .

وتخضع الوظائف العامة في المملكة المغربية لعملية ترتيب ، ولكنها لاتقوم على أساس تحليل الوظائف إلى العناصر التي يتكون منها عمل الوظيفة ، بل تقوم

والملاك والانضباط والتقاعد - جمع واعداد فاضل عوني ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، بغداد ، غير مؤرخ ، ص ٨٩ وما بعدها .

وحسن أحمد توفيق ، الادارة العامة في الجمهورية العراقية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ديسمبر ١٩٦٩ ، ص ٤٣ وما بعدها .

(١) قوانين الخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص ٧ ، ١٥ .

(٢) حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة في الجمهورية العربية الليبية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، يناير ١٩٧١ ، ص ٤٥ وما بعدها . وقوانين الخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء الرابع ، ص ٥٨ .

على أساس تخصص الموظف ومدى صلاحيته العامة لشغل الوظيفة . وبعد أن يشغل الموظف الوظيفة بالفعل ، يتمتع مدير المرفق بحرية كبيرة فى تكليفه بأعمال مختلفة ومتنوعة حسب احتياجات العمل ، وبغض النظر عن الدرجة التى يشغلها ، كما أنه يمكن ترقيته فى الدرجة (وبالتالى فى المرتب) ويستمر رغم ذلك فى ممارسة نفس الأعمال ، ومن هنا يتحقق فى المملكة المغربية عدم الارتباط بين الوظيفة وبين الدرجة[1] .

وينقسم موظفو كل وزارة من الوزارات المغربية إلى عدد معين من الكادرات يضم كل كادر منها مجموعة الوظائف التى تخضع لنفس شروط التعيين والترقية ، والتى تنقسم إلى مجموعة موحدة من الدرجات . وينقسم الهيكل الوظيفى لكل وزارة إلى ١١ درجة (Grades) . وتنقسم كل منها إلى مجموعة سلالم (مستويات للمرتب) . ويضم كل كادر بالوزارة بعضاً من تلك الدرجات حسب المستويات الوظيفية المطلوب توفرها فيمن يشغلون وظائف ذلك الكادر . فهناك مثلا فى وزارة التجارة والصناعة كادر للمفتشين التجاريين ويضم الدرجتين العاشرة والحادية عشرة ، وكادر لرجال المساحة ويضم الدرجات الثامنة والتاسعة والعاشرة ، وهكذا . (ويلاحظ أن الدرجة الحادية عشرة هى أعلى درجة فى الهيكل الوظيفى وليست أدنى درجة) ، وذلك بخلاف الوظائف العليا خارج الكادر العادى والتى تضم المديرين المساعدين والمفتشين

---

(١) Jean Garagnon et Michel Rousset, Droit Administratif Marocain, Rabat, 1970, p. 202.

والمملكة المغربية ، وزارة الشئون الادارية ، الأمانة العامة للحكومة ، الوظيفة العمومية ، النظام العام والنظم الأساسية الخاصة بموظفى الادارات العمومية ، المطبعة الرسمية ، الرباط ، ١٩٦٩ ، ص ١ وما بعدها .

وتراجع أيضا : الجريدة الرسمية للمملكة المغربية الصادرة باللغة الفرنسية ، العدد رقم ٢٣٧٢ الصادر بتاريخ ١١ أبريل سنة ١٩٥٨ ، وباللغة العربية بنفس الرقم والتاريخ ، والمتضمنة للظهير الشريف « المرسوم الملكى » رقم ٠٠٨و٥٨و١ باصدار القانون الأساسى العام للوظيفة العمومية الصادر بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٨ م.

والمديرين العامين والسكرتيرين العامين للوزارات ، وتنقسم إلى سبع درجات مختلفة)[1] .

وقد صيغ النظام المغربى على نمط النظام الفرنسى ، فهو يتضمن مجموعة من القواعد تشبه إلى حد كبير القواعد التى أوردها أول قانون للوظيفة العامة الفرنسية الصادر فى سنة ١٩٤٦[2] .

وقد خضع لتأثير النظام الفرنسى أيضاً نظام ترتيب الوظائف العامة فى الجمهورية الجزائرية . وقد ادت حداثة هذه الدولة التى استقلت سنة ١٩٦٢ وعدم نضوج واستقرار جهازها الإدارى ، فضلا عن نقص الاطارات الادارية بها نقصا شديدا ، إلى أنها لم تستطع إخضاع ترتيب وظائفها العامة لأسس علمية.

وقد نصت مقدمة القانون الأساسى للوظيفة العامة فى الجزائر صراحة على أن نظام الآجور فى ظل ذلك القانون يهدف إلى تقرير مستوى معين للتوظف والحصول على رتبة معينة ، دون اعتبار لنوع المهام أو أهمية المسئوليات ، ثم نص ذلك القانون على تقسيم هيكل الوظائف العامة إلى ١٤ فئة وظيفية ، فضلا عن أربع فئات للوظائف العليا خارج الكادر[3] .

---

(١) الجريدة الرسميه العربية للمملكة المغربيه ، العدد رقم ٢٦٤٨ الصادر بتاريخ ٢٦ يوليو سنة ١٩٦٣ ، ص ١٧٨٠، ١٧٨٥ « المرسوم رقم ٣٤٤و٦٢و٢ الخاص بتحديد سلالم الأجور وشروط ترقى موظفى الدولة فى الرتبة والدرجه» وكذلك « المرسوم رقم ٣٤٦و٦٢و٢ الخاص بتنظيم المناصب العليا الخاصة بالادارات المركزيه بمختلف الوزارات » .

(٢) مجلد الجريدة الرسميه للمملكة المغربية لسنه ١٩٦٣ ، ص ١٢١٢ . وكذلك : جان جارانيون وميشيل روسيه ، المرجع السابق ، ص ٢٠٢ . وسوف نتعرض لقانون سنة ١٩٤٦ فى فرنسا عند دراستنا لنظام الترتيب الفرنسى تفصيلا فى المطلب التالى .

(٣) مجلد الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية والشعبية، الجزء الاول من سنة ١٩٦٦ ، ص ٥٤٥ .
وكذلك :
Missoum Sbih, La Fonction Publique, Hachette, Alger, 1968, p. 68.
والجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية والشعبية ، السنة

وقد فرق المشرع الجزائرى عند التمييز بين الفئات المختلفة ، إذ يميز بعضها على أساس مستوى التأهيل الدراسى اللازم توفره فى الموظف ، بينما يميز البعض الآخر على أساس نوعية أعمال تلك الوظائف ، مما أوجد أكثر من مقياس للتفرقة بين الفئات(١) .

وقد خضعت معظم الدول الأفريقية لتأثير النظام الأوربى ، وذلك فيما يتعلق بفكرة المهنة الدائمة وأسلوب الترتيب الشخصى .

ففى أثيوبيا تفيد نصوص قانون التوظف الأثيوبى لعام ١٩٦١ والاعلان التشريعى المتعلق به رقم ٢٦٩ لسنة ١٩٦٢ أن الوظيفة العامة هناك مهنة دائمة يتم تنظيمها بالأسلوب الشخصى ، إذ تملأ الوظيفة الشاغرة بموظف يشغل نفس الدرجة المالية من داخل الوزارة أو الهيئة العامة أو المصلحة الحكومية التى خلت بها الوظيفة ، أو ينقل موظف إليها من جهة أخرى ويشغل نفس الدرجة المالية ، أو بالترقية إليها من الدرجة المالية الأدنى ، فإذا لم يتيسر ذلك شغلت الوظيفة بالتعيين المبتدأ(٢) .

وقد حدد المشرع الأثيوبى معنى الترقية بأنها تعنى النقل إلى درجة مالية أعلى ، وأن الأساس فيها هو الأقدمية والامتياز فى العمل بصفة عامة دون اشتراط توفر متطلبات تأهيل تتعلق بأعمال الوظيفة . مما يؤكد أن ترتيب

= الثالثة ، العدد رقم ٤٦ ، الصادر بتاريخ ٨ يونيو سنة ١٩٦٦ ، الجزائر ، ١٩٦٦ ، ص ٢ وما بعدها .

(١) وتتوفر فى جمهورية تونس أيضا خصائص النظام الأوربى فى ترتيب الوظائف العامة . راجع فى نظام الترتيب فى الجمهورية التونسية : جريدة الرائد الرسمى للجمهورية التونسية ، القانون الأساسى العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية والمحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية ، القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨ الصادر بتاريخ يونيو سنة ١٩٦٨ ، المطبعة الرسمية ، تونس ، ١٩٦٨ ، ص ٨ وما بعدها .

(٢) راجع : ديوان الموظفين فى اديس أبابا ، مكتب رئيس الديوان ، ادارة العلاقات العامة ، قانون التوظف الأثيوبى لعام ١٩٦١ والقرارات المتعلقة به ، والاعلان التشريعى رقم ٢٦٩ لسنة ١٩٦٢ ، (ترجمة عربية) ، ص ٣ وما بعدها .

الوظائف هناك ليس ترتيبا موضوعياً ، بل هو ترتيب شخصى يعتمد أساساً على الدرجات المالية ، ومما يؤكد ذلك أيضاً أن القانون نص على احتفاظ الموظف المنقول من جهة إلى أخرى بنفس درجته المالية ومرتبه دون أن يورد أية نصوص تتعلق بأعمال وظيفته(١) :

وفى زائير يتسم ترتيب الوظائف العامة أيضاً بالطابع الأوربى . إذ تنقسم هذه الوظائف إلى عدد محدود نسبيا من المستويات الوظيفية مع تقسيم كل مستوى إلى عدة درجات . كما تنقسم كل درجة إلى مجموعة من سلالم المرتبات ، وذلك طبقاً لقانون الموظفين لعام ١٩٦٥ .

ويختلف عدد تلك المستويات ومسمياتها من كادر إلى آخر . إلا أنه يمكن التمييز عامة بين مجموعة الوظائف القيادية Emplois de commandement وهى الوظائف التى تبدأ من وظيفة رئيس مكتب Chef de Bureau أو ما يعادلها والوظائف الأعلى منها ، وبين مجموعة الوظائف المساعدة أو المعاونة Emplois de collaboration وهى الوظائف التى تقل عن وظيفة رئيس مكتب ، وتنقسم كل مجموعة منهما عادة إلى أربعة أو خمسة مستويات ، ينتمى كل مستوى منها إلى درجة من درجات السلم الإدارى(٢) .

وفى توجو ينص الأمر رقم ١ لسنة ١٩٦٨ الخاص بالقانون العام للموظفين فى مادته الأولى على أن الوظائف دائمة والموظفين دائمون . ولا يصبحون موظفين بالدولة إلا بعد تثبيتهم فى إحدى الدرجات . ويتم ترتيبهم فى أربع مجموعات رأسية وهى A, B, C, D) . وتتضمن درجات وسلالم تتم الترقية إليها بالأقدمية المطلقة مع الزيادة التلقائية فى المرتب ، ويتم الالتحاق بكل مجموعة

---

(١) قانون التوظف الأثيوبى ، المرجع السابق ، النصوص الخاصة بالترقية والنقل ، ص ٩ ، ١٧ .

(٢) Jacques De Burlet — Précis de Droit Administratif Congolais, Tome 1, Imprimerie Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1969, p. 103.

طبقاً لشروط تتعلق جميعاً بمستوى المؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف دون أية شروط موضوعية(١) .

وفى نيجيريا يوجد نظام للترتيب مماثل للنظام المطبق فى توجو ، ولا يكاد يختلف عنه سوى فيما يتعلق بالمسميات الوظيفية للمجموعات الأربع ، حيث يطلق عليها فى نيجيريا : مجموعة الآلة الكاتبة والاختزال والمكتبات - المجموعة الكتابية - المجموعة التنفيذية - المجموعة الإدارية(٢) . وهى مسميات مأخوذة من نظام الترتيب الانجليزى . كما أن نظام ترتيب الوظائف فى جمهورية زامبيا يتبع نفس الأسلوب دون خلاف يذكر(٣) .

أما فى السنغال فتكاد قواعد القانون العام للموظفين الصادر فى سنة ١٩٦١ (والمعدل فى سنة ١٩٦٨) تكون مستمدة حرفيا من قواعد القانون الأساسى للوظيفة العامة فى فرنسا ، وفى مقدمتها القاعدة الخاصة بالوظيفة العامة كمهنة دائمة ، وقاعدة الأسلوب الشخصى فى ترتيب الوظائف العامة فى خمس مجموعات رئيسية حسب مستويات التأهيل الدراسى لشاغليها وهى المجموعات (A.B.C.D.E.) . وتوجد مجموعة من الكادرات الرئيسية التى تنقسم إلى

---

(١) République Togolaise, Présidence de la République, Ministère du Travail, des Affaires Sociales et de la Fonction Publique, Direction de la Fonction Publique, Ordonnance No. 1.

Portant statut général des fonctionnaires de la République Togolaise du 4 Janvier 1968, Lomé, 1968, pp. 1, 5, 11.

راجع كذلك :

Décret No. 69-113 portant modalités communes d'application du Statut Général de la Fonction Publique, République Toyolaise, Présidence de la République, Lomé, 1969, p. 9.

(٢) Federation of Nigeria, Guide to Careers in the Federation, Public Service of Nigeria, No. 1, Federal Government Printer, Lagos, 1961, p. 1.

(٣) Republic of Zambia, General Orders, Copy No. 16061, The Permanent Secretary, The Government Printer, Lusaka, 1966, p. 1.

عدد ضخم من الـكادرات الفرعية . مما يستوجب إعادة تجميع تلك الـكادرات فى كادرات قليلة تحقيقاً للبساطة والاستقرار (١) .

هذا وقد طبقت بعض الدول الآسيوية النظام الأوربى فى الترتيب المتعلق بالوظائف العامة .

فنى باكستان تقوم الوظيفة العامة على فكرة المهنة الدائمة التى تنقسم إلى عدد محدود من المستويات الوظيفية (لايتجاوز عادة ثمانية مستويات) يتدرج خلالها الموظف العام على مدى حياته الوظيفية من مستوى إلى آخر حسب مؤهلاته الدراسية وأقدميته فى الخدمة . ومن الممكن نقله من عمل إلى آخر دون أن يفقد درجته أو أقدميته أو ينقص مرتبه . وهو ما يؤكد الأسلوب الشخصى الذى يخضع له نظام الترتيب فى باكستان (٢) :

وتبدأ درجات الوظيفة العامة فى باكستان بدرجة (Assistant) وهى وظيفة تنفيذية بحت . وبعد قضاء فترة معينة يعهد إليه بالاشراف على قسم فرعى صغير . ثم يرقى إلى الدرجة التالية حيث يشغل وظيفة (District Officer) ويمكن بالنسبة للموظف الكفء الذى يجيد اللغات ويحيط بالقوانين أن يعين فى وظيفة سياسية وهى (Assistant Political Agent) ثم يرقى بعد بضع سنوات ليصبح (Assistant Political) . وقد يصبح الموظف بعد فترة سكرتيراً لإحدى الوزارات الاقليمية : وهناك أقلية من الموظفين تصل إلى درجة (Commissioner) ومن الوظائف العليا التى يمكن أن يصل إليها الموظف الباكستانى وظيفة سكرتير فى الحكومة المركزية ، أومدير عام لإحدى المنظمات الرئيسية ، أو سكرتير دائم للحكومة (٣) .

---

(١) Jean Claude Gautron et Michel Rougevin Baville, Droit Public du Sénégal, Paris, 1970, p. 3.

(٢) Henry Frank Goodnow, The Civil Service of Pakistan, Bureaucracy in a New Nation, Yale University Press, New Haven, London, 1964, p. 174.

(٣) هنرى فرانك جودناو ، المرجع السابق ، ص ١٧٩ .

وفى اليابان ينص قانون الخدمة العامة على أن يتم ترتيب جميع الوظائف الحكومية طبقا لأنواع الواجبات ودرجات تعقيدها ودرجات المسئولية المنوطة بها ، وأن يتم وضع جميع الوظائف التى تخضع لشروط توظف موحدة فى مجموعة واحدة ، وتتقرر لها متطلبات تأهيل موحدة ، وتمنح لشاغليها أجور موحدة كذلك (١) . ورغم ذلك النص فإنه لا يوجد أى ترتيب موضوعى للوظائف العامة حسب ما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، وإنما يتم تحديد المسئوليات بصورة عامة ومجملة . كما أن الوظيفة العامة هناك مهنة دائمة . ويعتبر المؤهل الدراسى الحاصل عليه الموظف وأقدميته فى الخدمةهما العاملان الرئيسيان فى تحديد ترتيبه فى السلم الوظيفى (٢) . ومن جهة أخرى فإن قانون الخدمة العامة المشار إليه قد وضع قواعد للترقية تقوم جميعها على النظام الأوربى(٣) . وفضلا عن ذلك فإنه لا يجوز فصل الموظف اليابانى من الخدمة إلا فى حالات اضطرارية، إذ تربطه بالدولة علاقة تنظيمية دائمة . وينصب الاهتمام الاساسى فى اختيار الموظفين على الصفات الشخصية والتخصصات العامة لا نوعية الخبرة أو التخصص الدقيق .

هذا ولا توجد فى اليابان مسميات وظيفية محددة سوى مسميات أعضاء مجالس الإدارة والمراجعين . أما بقية الموظفين فتحدد مسمياتهم واختصاصاتهم فى اللوائح الداخلية للمرفق . وتقوم الوظيفة العامة اليابانية على فكرة المهنة

---

(١) The National Public Service Law, No. 120 of 1947, Tokyo, 1949, Art. 29, p. 12.

(٢) Y. Poshino, Japan's Managerial System, Tradition and Innovation, The Mit Press Massachusetts Institute of Technology, Cambridge Massachusetts and London, England.

ترجمة عربية وتلخيص : ساطع رسلان ، النظام الادارى فى اليابان ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية، القاهرة ، اغسطس ١٩٧٣ ، ص ١٠١ .

(٣) قانون الخدمة اليابانى ، المرجع السابق ، المواد ٣٤ ــ ٣٧ ، ص١٤.

الدائمة . بيد أن نظام الترتيب اليابانى يتسم بعدم تحديد الوظائف والمسئوليات تحديداً واضحاً. وإن كانت بعض المنشآت اليابانية أقدمت أخيراً على اتباع أسلوب التخصص الدقيق فى اختيار بعض العاملين الجدد ، إلا أن ذلك تم فى حدود ضيقة جداً ، وقد وضع هؤلاء العاملون فى مرتبة تالية لمرتبة ذوى التخصص العام من حيث المركز الوظيفى والأدبى والمالى(١) .

المطلب الثانى

فى فرنسا

الفرع الأول

تمهيـــد

كان ترتيب الوظائف العامة فى فرنسا يتم — حتى نهاية الحرب العالمية الثانية — بمراسيم منفصلة تستصدرها الإدارات المختلفة كل على حدة ، مع عدم وجود نظام شامل أو قواعد موحدة تحكم هذا الترتيب . وإن كانت بعض محاولات التنسيق بين هذه الادارات قد وجدت فى هذا المجال ، وذلك حين ارتفعت أعباء المعيشة ارتفاعا فاحشا أثناء الحرب الأولى ، إذ بدأت اللجان البرلمانية والطوائف المهنية المختلفة تلاحظ افتقار نظام المرتبات إلى التناسق والعدالة بسبب عدم قيامه على أساس علمى . وبدأت بالتالى تطالب بالتنسيق بين الإدارات فى مجالات الترتيب والتقويم . مما اضطر الحكومة الفرنسية إلى تشكيل عدة لجان لدراسة النظم الوظيفية ومحاولة إعادة ترتيب الوظائف العامة على أسس موحدة تقضى على التناقضات القائمة (٢) .

---

(١) م . ى . يوشينو ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ وما بعدها .

(٢) راجـع فى ذلك :

Victor Silvera, La Fonction Publique et ses problèmes actuels, Editions de l'Actualité Juridique, Paris, 1969, p. 431.

David Ruzié, Les agents des personnes publiques et les salariés en Droit Français, L.G.D.J., Paris, 1960, p. 275.

ومن هذه اللجان لجنة مارتان ((Martin)) التى قامت فى سنة ١٩٢٦ بأول محاولة فى فرنسا لترتيب الوظائف العامة ترتيباً موضوعياً ، وذلك بتجميعها فى مجموعات تتماثل فى شروط شغلها ومرتباتها . وقد قامت هذه اللجنة بوضع جدول يضم جميع الوظائف العامة ويتضمن عدداً من الفئات الوظيفية وسلالم المرتبات ، مع ترك تقسيم الفئات إلى درجات فرعية لكل إدارة على حدة بعد موافقة وزارة المالية . ثم أدخلت الحكومة تعديلا على ذلك التقسيم فى سنة ١٩٢٩ ، وأوجدت لأول مرة فكرة الوظائف العليا التى توضع خارج الجدول العام للوظائف ((Hors-Echelle))[١].

وقد ترتب على السياسة التحكمية التى اتبعت فى مجال الترتيب والتقويم طوال النصف الأول من القرن العشرين ، فضلا عن عدم قيام النظم الوظيفية على أسس علمية ، أن قامت نقابات الموظفين فى أواخر الحرب الثانية بالمطالبة بإجراء تعديلات جذرية فى تلك النظم . ولذلك أصدرت الحكومة فى ١١ أبريل سنة ١٩٤٦ قراراً بتشكيل لجنة كوين (Coyn) لدراسة جميع مشاكل الوظيفة العامة مع إعداد خطة كاملة لإعادة ترتيب الوظائف العامة . وقد قامت تلك اللجنة بدراسات هامة أسهمت فى تحديد الإطار العام للترتيب فى فرنسا ، وكانت أساساً للمبادىء التى أقام عليها المشرع الفرنسى نصوص القانون العام للموظفين الصادر فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦[٢] .

= كذلك : الين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٥٦ ، ص ٣١٢ وما بعدها وروجيه جريجورا ، المرجع السابق ، ص ٢٥٠ وما بعدها . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ وما بعدها .

(١) مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ . والين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٥٦ وما بعدها ، وروجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦١ وما عبدها .

(٢) وقد رأس تلك اللجنة مستر كوين الذى كان يشغل منصب رئيس احدى دوائر محكمة المحاسبات . وكانت عضويتها مشتركة بين ممثلى الادارة وممثلى الموظفين بعددين متساويين . وقد ضم جانب الادارة بعض كبار الموظفين ومستشارا من مجلس الدولة ، بينما قامت نقابات الموظفين باختيار الجانب الآخر

وقد كان ذلك القانون هو أول تشريع يصدر فى فرنسا لتنظيم شئون الموظفين العموميين تنظيما شاملا . وقد ظلت معظم المبادىء الأساسية التى وضعها تحكم الوظيفة العامة الفرنسية إلى ما بعد إلغاء القانون ذاته . وقد أكدت مقدمة القانون المذكور ضرورة الاهتمام بترتيب الوظائف العامة ترتيبا علمياً بهدف الارتفاع بالموظفين إلى المستوى اللائق بمسئولياتهم . ثم قررت تقسيم الوظيفة العامة إلى أربع مجموعات أطلق عليها (A, B, C, D) [1] . ولكنها قسمتها تقسيما عاماً مجملا ، مع ترك التفاصيل لتصدر بمرسوم[2]. على أن تصدر مراسيم أخرى بتقسيم الوظائف العامة المتعلقة بكل إدارة إلى درجات فرعية تدخل فى المجموعات الأربع المذكورة[3] .

وبصدور تلك المراسيم فى سنة ١٩٤٨ ، تمت فى فرنسا أول محاولة بقصد إجراء الترتيب الشامل للوظائف العامة وكان ذلك بالتعاون بين إدارة الميزانية وإدارة الوظيفة العامة والإدارات الحكومية المختلفة . وذلك عن طريق تبادل المقترحات ومشروعات الترتيب فيما بينها ومناقشتها فى اجتماعات مشتركة مع عرض خلاصة المناقشات على المجلس الأعلى للوظيفة العامة

=

راجع : روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦١ وما بعدها .
ومارسيل بيكمال المرجع السابق ، ص ٢٩٨ وما بعدها .

(١) المادة ٢٤ من القانون رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦ المؤرخ ١٩/١٠/١٩٤٦ والمتعلق بالموظفين العموميين .

(٢) وقد صدر ذلك المرسوم فيما بعد ، وهو المرسوم رقم ٤٨ — ١١٠٨ ، المؤرخ ١٠/٧/١٩٤٨ ، والصادر تطبيقا لنص المادتين ٣٣ ، ٣٤ من قانون الموظفين راجع : مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٢٩٩ .

(٣) راجع :

Annuaire International de la Fonction Publique, Institut International d'Administration Publique, Centre de Recherche et de Documentation sur la Fonction Publique, Paris, 1970-1971, p. 11.

وكذلك : فيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٣٦ . والين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٢٣٥ . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٧٩ وما بعدها .

ومجلس الوزراء فى النهاية من أجل إقرار جداول الترتيب بصفة نهائية . وقد كانت المؤهلات الدراسية فى الأغلب الأعم هى الأساس الذى قام عليه وضع كل وظيفة فى درجة معينة ، إذ تعذر على المسئولين فى ذلك الحين إيجاد أساس آخر للمقارنة بين المستويات الوظيفية المختلفة . إلا أن عجز الحكومة عن تدبير الإعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ مشروعات الترتيب المقترحة ، قد حال دون وضعها موضع التطبيق العملى رغم ما بذل فيها من مجهودات (١) .

ثم صدر بعد ذلك قانون الموظفين العموميين المؤرخ ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ليحل محل القانون السابق الصادر فى سنة ١٩٤٦ . وقد أبقى القانون الجديد على الكثير من الأحكام الأساسية التى أوردها القانون السابق . كما أبقى على تقسيم الموظفين العموميين إلى أربع مجموعات متميزة ، وأبقى كذلك على التقسيمات الفرعية إلى درجات والسلالم التى أوجدتها المراسيم الصادرة فى سنة ١٩٤٨ . وبذلك ظلت نظم الترتيب الفرنسيه قائمة على الأسلوب الشخصى الذى يعتمد على المؤهلات الدراسية كعنصر أساسى فى تحديد الدرجة التى يلحق بها الموظف العام (٢).

---

(١) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧ .

(٢) راجـع :

Le Journal Officiel de la République Française,
Statut Général des Fonctionnaires, Ordonnance No. 59-244 du 4 Février 1959, Journaux Officiels No. 1024, 15 Déc. 1972, p. 3.

كذلك الترجمـة العربية للقانون المذكور الصـادرة عن الجهـاز المركزى للتنمية الادارية . (وكالة الوزارة للتخطيط والمتابعة ـ قسم الوثائق والترجمة) تحت رقم ٢٣ فى سلسلة الدراسات المقارنة عن نظم الخدمة فى بلاد مختلفة ، غير مؤرخة .

وراجـع كـذلك :

Les Fonctionnaires de l'Etat, Le Monde Contemporaine, La Documentation Française, Ouvrage préparé par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, Paris, 1971, p. 17.

الفرع الثانى

نظام الترتيب العام

يقوم نظام الترتيب العام فى فرنسا على جملة مبادىء أساسية يمكن إجمالها فيما يلى:

١ — الوظيفة العامة كمهنة دائمة :

تعتبر الوظيفة العامة الفرنسية مهنة دائمة إذ تقوم على أساس انتظام الموظفين العموميين فى مجموعة من الـكادرات الدائمة التى تتـكون من جملة درجات تشكل السلم الرئاسى الذى ينتظم فيه الموظفون بطريقة هرمية مع ارتقاء درجاته تباعا على مدى حياتهم الوظيفية . وتستند هذه الدائمية إلى فكرة أساسية تتمثل فى طبيعة العلاقة بين الدولة وموظفيها وذلك من حيث كونها علاقة تنظيمية ، مع تبعيتهم الدائمة للدولة وقيامهم بتكريس كل وقتهم ومجهوداتهم من أجل خدمة الدولة على أفضل وجه (١) .

ومن أجل ذلك تخضع الدولة الموظف العام لنظام قانونى خاص ، وتوفر له المزايا والضمانات التى تكفل له تأدية الوظيفة العامة مع الإبقاء عليه فيها بصفة دائمة طيلة حياته الوظيفية (٢) .

٢ — تقسيم الوظائف العامة إلى أربع مجموعات :

=

وراجع أيضا : فيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص٢٧ وما بعدها ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٨٢ وما بعدها .

(١) أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٣٣ وما بعدها . وبرنار جورناى و جان كسلر و جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٣١٢ . والين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ١٠ ، ١٥ .

(٢) William A. Robson, The Civil Service in Britain and France, The Macmillan Company, New York, 1956, p. 164.

و لوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢٢ وما بعدها . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ١٦٠ ، ١٦١ .

تنقسم الوظيفة العامة فى فرنسا إلى أربع مجموعات رئيسية :

وتختلف هذه المجموعات فيما بينها من حيث المستوى الوظيفى لشاغليها ومؤهلاتهم الدراسية ، مما يزيد من صعوبة الانتقال فيما بينها(١) .

وتنقسم كل مجموعة إلى عدد من الدرجات الفرعية التى تعبر عن مستويات وظيفية مختلفة ، كما تنقسم كل درجة إلى عدد من السلالم التى تعبر عن مستويات متعددة للمرتب .

ولا يدخل ضمن تلك المجموعات الأربع الوظائف العليا التى وضعت خارج الكادر العام للموظفين . كما توجد فئات وظيفية تخضع لنظم خاصة تحكم المؤسسات العامة ذات الطابع التجارى والصناعى ، والهيئات المحلية ، والقوات المسلحة والشرطة ، والسلك الدبلوماسى والقنصلى ، والهيئات القضائية(٢) .

والمجموعات الأربع التى تضمها الوظيفة العامة الفرنسية هى(٣) :

المجموعة د :

وتشمل هذه المجموعة وظائف التنفيذ البحت التى لاتحتاج ممارستها إلى أى قدر من السلطة التقديرية . ولذلك تتمثل مهمة شاغليها فى مجرد التنفيذ الحرفى للتعليمات الصادرة إليهم من رؤسائهم . ويتطلب أغلب وظائفها الحصول على

---

(١) لوى تروتابا ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ وما بعدها ٠ وفرنسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ ، ١٣٣ ٠ وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٨٦ وما بعدها ٠

(٢) المرجع الدولى للوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٩ وما بعدها ٠ وأندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٢٢ ، ٥٠ ، ١٠٥ وما بعدها ٠ و دافيد روزييه المرجع السابق ، ص ٦١ وما بعدها ٠ وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩ ٠

(٣) راجع الوثائق الفرنسية (موظف الدولة فى العالم المعاصر) ، المرجع السابق ، ص ١٧ ، ١٠٥ وما بعدهما ٠ ومجموعة دالوز للقانون العام ، المرجع السابق ، الجزء الثانى ، طبعة سنة ١٩٥٩ ، ص ١١٥ ، ١١٦ ، وأندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٤٨ ٠ و فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ ، و مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ ٠

شهادة إتمام الدراسة الابتدائية ، وإن كان بعضها لا يستلزم سوى توفر قدر بسيط من المعلومات العامة أو إجادة القراءة والكتابة أو استخدام بعض الآلات والأجهزة . ومن أمثلة وظائف هذه المجموعة تسجيل البريد الصادر والوارد وتوزيعه ، والكتابة على الآلة الكاتبة والاختزال ، وحراسة المكاتب ، وأعمال الصيانة والنظافة ، وسائر الوظائف التى تحتاج إلى مجهود بدنى أو عمل روتينى أكثر من حاجتها إلى المجهود الذهنى . وتتوفر لشاغلى هذه المجموعة فرصه كبيرة فى الترقيه للطبقة الأعلى سواء بالأقدمية أو بالاختيار أو بالنجاح فى المسابقات الداخلية . وقد أدى ذلك إلى اختلاط الطبقتين من الوجهة العملية وصعوبة التمييز بينهما ، حتى أن البعض يدرسونهما كطبقة واحدة(١) .

المجموعة ج :

وهى تشمل وظائف التنفيذ التى تحتاج ممارستها إلى قدر محدود من السلطة التقديرية . وهى تتطلب فى شاغليها توفر قدر من التخصص العام (المهنى أو الفنى ، الذهنى أو اليدوى) وذلك عن طريق التكوين المهنى أو التعليم الفنى أو الثقافة العامة . ويشترط لشغل وظائف هذه المجموعة الحصول على شهادة إتمام الدراسة الإعدادية على الأقل أو مافى مستواها . ومن أمثلة وظائفها : وظائف المساعدين بالإدارات المركزية ، ووظائف الموظفين الإداريين التابعين للهيئات القضائية(٢) .

المجموعة ب :

وتشمل هذه المجموعة وظائف التطبيق (Application) حيث يكلف شاغلوها بتطبيق القواعد والتوجيهات التى يضعها رؤساؤهم ، مع تمتعهم بقدر

---

(١) راجع : لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٦ . ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ وما بعدها . والوثائق الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ .

(٢) روبير كاترين ، المرجع السابق ، ص ١٩ ، والوثائق الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٦ .

كبير من السلطة التقديرية اللازمة لمواجهة ظروف كل حالة حدة ، بشرط الالتزام بالخطوط الرئيسية التى حددت لهم . وهو الأمر الذى يجعل مهمتهم تكييف الأوضاع الفردية طبقا للقواعد والتوجيهات التى ترد فى القوانين أو القرارات والأوامر الصادرة إليهم . ويشترط فيمن يشغل إحدى وظائف هذه المجموعة أن يكون قد أتم دراسته الثانوية على الأقل .

وتشكل هذه المجموعة قطاعا كبيراً من الموظفين ، وتحظى من ثم بالجزء الأكبر من اعتمادات الأجور والمرتبات فى الميزانية[1] . ومن أمثلة موظفيها ، المدرسون غير الحاصلين على شهادة جامعية ـ الفنيون فى قطاعات الأشغال العامة ومصانع الأسلحة والقطاع الزراعى ـ الضباط الذين يمارسون أعمالا مدنية ـ المراقبون فى إدارات البريد والتلغراف والتليفون والضرائب والخزانة والجمارك ـ السكرتيرون الإداريون فى المحافظات وفى الإدارات المركزية[2] .

ومن ذلك يتضح أن هذه المجموعة تضم نوعيات من الموظفين الذين يمارسون أعمالا متنوعة . لا تتعلق كلها بتطبيق توجيهات الرؤساء . ومن ذلك أن مسئولية فئة المدرسين غير الجامعيين (ويتجاوز عددهم ربع المليون) تعتبر بعيدة عن ذلك المفهوم . ومرجع ذلك أن نظام الترتيب الأوربى ليس ترتيباً حقيقياً للوظائف حسب أعمالها ، بل هو ترتيب للموظفين أنفسهم حسب مؤهلاتهم .

---

(١) الوثائق الفرنسية (موظفو الدولة فى العالم المعاصر) ، المرجع السابق ، ص ١٤٧ وما بعدها .

(٢) راجع فى ذلك :

Laurent Blanc et Marceau Long, L'Economie de la Fonction Publique, Presses Universitaires de France, Paris, 1969, p. 200

وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٧ . وكذلك : اندريه دى لوبادير ، المرجع السابق، ص ٤٨ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٥ ، ٨٦ . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ . ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ وما بعدها .

المجموعة أ :

وتشمل وظائف القيادة والتوجيه والابتكار (Conception) حيث يكلف شاغلوها بالإدارة العليا لمرافق الدولة والإشراف على حسن سير تلك المرافق ، وإعداد مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التى تصدرها الدولة ، وإصدار التعليمات التى تكفل تطبيق السياسة العامة للدولة تطبيقا سليما وموحداً ، ومراقبة أعمال موظفى المجموعة الأدنى وتوجيههم ، والتنسيق بين أنشطة الأجهزة المختلفة . وتشغل وظائف هذه المجموعة من بين الحاصلين على الشهادات الجامعية ، أو من بين المتخرجين من المدارس الإدارية والفنية الكبرى كالمدرسة الوطنية للإدارة ، أو من بين الناجحين فى المسابقات الكبرى كمسابقة الدراسة التربوية العليا (Agrégation) . ومن أمثلة الموظفين الذين ينتمون إلى تلك المجموعة الإداريون المدنيون (وهو اصطلاح يطلق فى فرنسا على كبار الموظفين الإداريين) ، والأساتذة والمدرسون المؤهلون تأهيلا جامعيا ، ومهندسو الطرق والكبارى والمواصلات السلكية واللاسلكية[1] .

ويباشر معظم شاغلى هذه المجموعة سلطات خطيرة ، وهم يتمتعون عادة بقدر كبير من الاستعداد الإدارى والفنى والخبرة والكفاءة وقوة الشخصية . وإن كان قد حدث فى السنوات الأخيرة تساهل كبير فى الالتحاق بهذه المجموعة مما أدى إلى اشتمالها على موظفين لا يمارسون وظائف التوجيه أو القيادة ، كالأساتذة والمدرسين ، وأدى بالتالى إلى انقسام هذه المجموعة عملا إلى مجموعة تمارس

---

(١) راجع : مقال (Victor Silvera) بعنوان :
Le Régime des Emplois de Direction des Administrations Centrales.
منشور فى L'Actualité Juridique, Droit Administratif, Revue Mensuelle, Paris, 21ème année, No. 3, 20 Mars 1965, p. 132.

وراجع كذلك : روبير كاترين ، المرجع السابق ، ص ١٨ وما بعدها ، ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ . والوثائق الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ وما بعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٦ .

وظائف التوجيه والقيادة ، وأخرى لاتمارس تلك الوظائف . وهو مايعكس بوضوح طبيعة نظام الترتيب الفرنسى القائم على الاعتداد بالمؤهلات الدراسية لاعلى أعمال الوظائف[1] .

٣ — ترتيب الموظفين لا الوظائف :

يعتبر تقسيم الوظيفة العامة فى فرنسا إلى مجموعات ترتيباً للموظفين ، وذلك عن طريق تجميعهم فى مجموعات تتفق مع مراكزهم الوظيفية على درجات السلم الإدارى . ولذلك فإن الهيكل الوظيفى فى النهاية لا يعبر عن مستويات الأعمال التى تتضمنها الوظائف المختلفة ، بل يعبر عن المستويات الرئيسية للموظفين ، وهى لا تتحدد على ضوء متطلبات التأهيل الواجب توافرها فيمن يمارس أعمال الوظائف العامة ، بل تتحدد على ضوء ما يحمله الموظف من مؤهلات دراسية ومدة خبرته العملية ، ولو لم تكن مرتبطة بنوعية الأعمال التى يكلف بممارستها[2] .

ولذلك تنقسم الوظيفة العامة فى فرنسا — كما رأينا — إلى أربع مجموعات تقابل المراحل الدراسية الأربع ، وهى المرحلة الابتدائية والإعدادية والثانوية والجامعية . ويكفى الحصول على أية مرحلة للالتحاق بالمجموعة المقابلة لها ، وذلك بعد توفر بعض الشروط الأخرى كالسن والجنسية وما إلى ذلك ، دون التحقق من توفر متطلبات التأهيل المناسبة لأعمال الوظيفة ، مما جعل المؤهلات الدراسية

---

(١) برنار جورناى ، جان كسلر ، جين سيوبيك ، ص ٤١٢ ، ومارسيل بيكمان ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ وما بعدها • وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ وما بعدها • ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢١ وما بعدها •

(٢) راجع : برنار جورناى ، جان كسلر ، جين سيوبك ، المرجع السابق ص ٤٢٨ ، ٤٢٩ ، وفيكتور سيلفيرا ، سيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٤٧٦ وما بعدها • ومارسيل بيكمان ، المرجع السابق ، ص ٢٩٥ ، وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٧ •

فى فرنسا أساساً ثابتا للتمييز بين الدرجات المختلفة ، مع اقتصار أهمية أعمال الوظائف على كونها العنصر الوسيط بين حاجة العمل وبين الموظفين اللازمين للقيام بذلك العمل . وذلك بمعنى أن أعمال الوظائف لا تفيد إلا فى تحديد احتياجات الإدارة العامة من الموظفين الجدد تحديداً عاما ومجملا ، دون أن يكون لها أى دور بعد ذلك فى تحديد مطالب التأهيل اللازم توافرها فى كل موظف على حدة (١) .

ويعتبر هذا الوضع فى فرنسا — فى نظرنا — من أبرز العيوب التى توجه إلى نظام الترتيب الفرنسى . فمع تسليمنا بأهمية المؤهلات الدراسية كعنصر أساسى من عناصر التمييز بين الدرجات الوظيفية المختلفة ، إلا أنه لايصح أن تكون هذه المؤهلات العنصر الوحيد المؤثر فى تحديد الفئة الوظيفية التى يوضع فيها الموظف العام ، بل يجب توافر كافة مطالب التأهيل التى تتناسب مع أعمال الوظيفة والتى يسفر عنها التحليل الموضوعى لأعمال الوظائف ، كالخبرات العملية التى تتفق مع نوع العمل ، والتدريب العملى السابق ، والقدرات الذهنية واليدوية ، والذكاء وسرعة التصرف ، والصفات الجسمانية ، والمهارات الخاصة ، وما أشبه . فضلا عن أن نوع التخصص المتعلق بالمؤهل الدراسى يجب أن يتفق تماما مع نوعية أعمال الوظيفة . وقد سبق أن أشرنا إلى أن المؤهلات الدراسية يجب ألا تكون مجرد عنصر شخصى فى عمليه الترتيب يهدف إلى تحديد درجة الموظف ، بل يجب أن تؤخذ كعنصر موضوعى يرتبط بأعمال الوظيفة ارتباطا وثيقا ضمن مجموعة عناصر موضوعية مترابطة .

---

(١) راجع Olivier Chevrillon خبيــــر الادارة العــــامة ورئيس التحقيقات بمجلس الدولة الفرنسى ، محاضرة عن ترتيب الوظائف العامة ، القيت بالقاهرة فى ٢٣ فبراير سنة ١٩٦٦ بدعوة من الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، من مطبوعات الجهاز المذكور ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٤ .

وكذلك : ألين بلانتى ، المرجع الســـابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، الجزء الثانى ، ص ٦١٦ وما بعدها . وروجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ١٣١ .

هذا ويذهب البعض إلى القول بأن فكرة الوظيفة (Emploi أو Position) السائدة فى النظام الأمريكى ، والقائمة على الاعتداد بأعمال الوظائف لابالمؤهلات الدراسية (والتى نتعرض لها تفصيلا فى الفصل التالى) ، قد بدأت تقترب تدريجيا من نظام الترتيب الفرنسى . ويستندون فى ذلك إلى الدراسات التى أجرتها المدرسة الوطنية للادارة فى فرنسا E. N. A. حول ترتيب الوظائف فى سنة ١٩٦٥ ، وإلى المحاولات التى بذلتها بعض الإدارات كوزارة العدل ووزارة التعليم الوطنى فى عامى ١٩٦١ و ١٩٦٢ من أجل الاهتمام بأعمال الوظيفة . كما يستندون إلى أن وزارة المالية الفرنسية لا تنشىء الوظائف الجديدة عادة إلا تبعا لحاجة العمل الحقيقية وبعد دراسة الموقف فى الوزارة المعنية(١) .

بيد أن الذى يلاحظ فى هذا الشأن أن جميع الدراسات والمحاولات المذكورة لم تسفر عن أى تحول فى طبيعة الوظيفة العامة الفرنسية . فقد ورد فى "دراسات المدرسة الوطنية للادارة أن الادارة العامة الفرنسية تمارس وظائفها فى ظروف مختلفة تماما عن المشروعات الخاصة ، وأن اشتراطات الوظيفة العامة غير محددة بدقة ، وهى تعتمد أساساً على مستوى التأهيل الدراسى . أما محاولات عامى ١٩٦١ و ١٩٦٢ فقد كانت عشوائية ومتعجلة ولم يكتب لها الاستمرار . كما أن وزارة المالية قد اضطرتها الاعتبارات الشخصية كثيراً إلى إنشاء وظائف جديدة دون النظر إلى احتياجات العمل الحقيقية ؛ بل لمجرد ضمان الترقية المستمرة للموظفين .

---

(١) Mahmoud Moukhtar Mansour, Le classement des emplois en R.A.U. et à l'étranger, Thèse pour le Doctorat de spécialité en Science Administrative, présentée à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Université de Paris, Paris, 30 Juin 1970, p. 275.

راجع أيضا ترجمة عربية موجزة للرسالة ذاتها ، نشرها الباحث بمجلة العلوم الادارية ، الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، السنة الثالثة عشرة ، العدد الثاني ، القاهرة ، أغسطس سنة ١٩٧١ .

ولهذا نرى أنه لاتوجد بفرنسا حتى الآن أية أجراءات عملية بقصد التحول عن نظام الترتيب الشخصى . كما أن تلك المحاولات المذكورة لم تكن سوى مجرد دراسات نظرية غير مصحوبة بتطبيق عملى أو تحليل موضوعى للوظائف العامة حسب ماتتضمنه أعمالها من صعوبات ومشكليات . لذا فإن نظام الوظيفة لا يتفق مع الوظيفة العامة الفرنسية ، ولا يطبق فى فرنسا سوى فى القطاعين الخاص وشبه الحكومى (أى المشروعات المؤممة كشركة إيرفرانس وإدارة الكهرباء والغاز) .

٤ — الفصل بين الدرجة والوظيفة :

يقوم نظام الترتيب الفرنسى على أساس الفصل الكامل(١) بين الدرجة وبين الوظيفة ، سواء عند التعيين أو الترقية أو إلغاء الوظيفة (٢) . إذ يعهد إلى الموظف عند تعيينه بممارسة وظيفة معينة ، ولكنه لا يمنح درجة من درجات الكادر الوظيفى إلا باجراء لاحق وهو الترسيم (Titularisation) ، أى تثبيت الموظف فى درجة معينة . كما أنه يمكن ترقية الموظف فى الدرجة مع استمراره فى ممارسة نفس الوظيفة ويمكن-على العكس - أن يكلف بممارسة وظيفة جديدة مع احتفاظه بدرجته . وكذلك فإنه فى حالة إلغاء الوظيفة ، لايفصل الموظف من العمل ،

---

(١) أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٤٩ ، ٥٠ . وبرنار جورنارى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ٤٣١ . والين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الثانى ، ص ٤١٠ .

(٢) راجع :

Georges Vedel, Droit Administratif, Tome II, Presses Universitaires de France, Paris, 1959, p. 487.

وكذلك : فيكتور سيلفيرا ، سيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨ . والين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٢٥ ، ٢٩٢ وما بعدهما . ودافيد روزييه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ وما بعدها . والوثائق (موظفو الدولة فى العالم المعاصر) ، المرجع السابق ، ص ٢٦ وما بعدها .

ولا يحرم من درجته ، بل يظل محتفظا بها مع تكليفه بممارسة وظيفة جديدة . وهو الأمر الذى يؤكد التمييز بين الوظيفة والدرجة . فالوظيفة تتعلق بالمرفق ذاته وتدخل ضمن مجموعات الوظائف التى يتألف منها نشاط المرفق ، وبينما تتعلق الدرجة بالموظف وتعطى له شخصيا بغض النظر عن الوظيفة التى يتولاها[1] .

٥ — الاكتفاء بالتخصص العام للموظف :

لايعتمد نظام الترتيب الفرنسى على التخصص الدقيق للموظف ، بل يعتمد على تخصصه العام . وعلى هذا الأساس تقوم امتحانات المسابقة التى تعقد للمرشحين لشغل الوظائف العامة . وهذه نتيجة مترتبة على كون الموظف لايعين بغرض ممارسة عمل محدد على وجه الدقة ، وكون العمل الذى يمارسه لايحدد غالبا إلا بعد تعيينه ، وقد يكلف الموظف بمجموعة أعمال متنوعة ومتعددة . وقد يغير عمله إلى عمل آخر ذى طبيعة مختلفة . وهذه أيضاً نتيجة مترتبة على نظام التعليم الفرنسى الذى يعتمد على التخصصات الواسعة لا الدقيقة . ولما كانت الإدارة يمكنها تكليف الموظف بممارسة أعمال مختلفة ذات تخصصات واسعة . فإن التخصص الدقيق فى مجال معين لايفيدها بقدر مايفيدها التخصص العام . فالإدارة الفرنسية تفضل غير المتخصصين ، وترتبط درجاتها بالتخصصات العامة وحدها فالإدارة العامة ليست تجمعا للمتخصصين كالإدارات الأمريكية[2] .

٦ — الترقية بين المجموعات والدرجات :

توجد فى النظام الفرنسى ثلاثه أنواع من الترقية . وهى الترقية فى الدرجة ، والترقية فى السلم ، والترقية فى المجموعة .

---

(١) لوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢٣ • وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٩ • واندريه دى لوبادير ، المرجع السـابق ، ص ٤٩ • وفيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٦٨ • وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الثانى ، ص ٤٠٩ وما بعدها •

(٢) برنار جورناى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السـابق ، ص ٤١١ • فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٨ •

ويراد بالترقية فى الدرجة (Grade) انتقال الموظف من درجة إلى درجة أعلى منها فى السلم الإدارى . وتتم هذه الترقية بالنسبة للموظفين الأكفاء لشغل الدرجة الأعلى الشاغرة ، وذلك على أساس الاختيار بالنسبة للموظفين الذين تثبت التقارير السنوية صلاحيتهم ، بعد عقد امتحانات مسابقة لهم أو بعد أن تسجل أسماؤهم فى جدول الترقيات (Tableau d'Avancement) . وهو الجدول الذى تقيد به سنويا أسماء الموظفين المستوفين لشروط الترقية تمهيداً لترقيتهم عند خلو الوظائف الأعلى : وتتبع فى هذا النوع من الترقية إجراءات ترسيم جديدة لتثبيت الموظف فى الدرجة الأعلى[1] :

أما الترقية فى السلم (Echelon.) فلا تؤدى إلى تعديل فى المهام المسندة إلى الموظف . ونقتصر من ثم على زيادة فى المرتب فى شكل علاوة دورية . مع استمرار الموظف شاغلا لنفس الدرجة ونفس الوظيفة . وتتم هـــذه الترقية بالأقدمية المطلقة وبصورة دورية تلقائية على النحو الذى يحدده جدول المرتبات . ولذلك يستفيد منها جميع الموظفين مهما كانت درجة كفاءتهم . مما لا يجعلها ترقية بمعنى الـكلمة[2] .

---

(١) راجع : مقال (Eliane Ayoub) بعنوان :
Le Tableau d'Avancement des Fonctionnaires soumis au Statut Général de la Fonction Publique.

منشور فى : L'Actualité Juridique) ، المرجع السابق ، السنة الخامسة والعشرون ، العدد رقم ١٢ ، ديسمبر ١٩٦٩ ، ص ٦٧٥ .

وكذلك : مقال (Victor Silvera) بعنوان :
Réflexions sur les récentes modifications du Statut Général des Fonctionnaires.

نفس المرجع ، السنة الحادية والعشرون ، العـــدد رقم ١٠ ، اكتوبر ١٩٦٥ ، ص ٥٠١ وما بعدها ، وراجع ايضا : فيكتور سيلفيرا ، المرجـــع السابق ، ص ٣١٢ وما بعدها . وفيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٢٧١ وما بعدها . والين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الثانى ، ص ٤٢٣ وما بعدها .

(٢) فيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ وما بعدها . والين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ٤٢٥ وما بعدها .

وأما الترقية فى المجموعة (Catégorie) فتتمثل فى الانتقال من إحدى المجموعات الأربع الرئيسية إلى المجموعة الأعلى . وهى لاتتم غالبا إلا بعد اجتياز امتحان مسابقة . وبشرط الحصول على المؤهل الدراسى اللازم لتلك المجموعة . وقضاء مدة خدمة معينة كحد أدنى ، لذا فهى ليست ترقية تلقائية . ولاتتم إلا فى حدود ضيقة ، وبخاصة بالنسبة للمجموعات العليا . وهو الأمر الذى يدعو إلى القول بأن المجموعات الوظيفية فى فرنسا تعتبر شبه منفصلة . وذلك لعدم سهولة الانتقال فيما بينها . هذا وتوجد بالنسبة لكل مرفق مجموعة من القواعد التى تنظم كيفية ترقية الموظف من مجموعة إلى أخرى[١] .

٧ — خروج بعض الوظائف العليا عن الكادر (Hors-Echelle)

توجد فى فرنسا وظائف عليا لاتدخل فى أية مجموعة من المجموعات الأربع التى سبق ذكرها ، ولذلك تدرج وحدها فى كيان مستقل . ولايخضع شاغلوها من ثم للقواعد والإجراءات المقررة بالنسبة لبقية الموظفين . ويغلب على هذه الوظائف الطابع السياسى . وهى تقف كما يقول البعض فى منتصف الطريق بين الوظائف الإدارية والوظائف السياسية[٢] .

---

(١) ألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ٤٢٣ . وفيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٣١٨ .

(٢) أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٥٠ . والمرجع الدولى للوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٩ وما بعدها . وفيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٤٣٧ وما بعدها .

وكذلك :

مقال : (Alain Dardel et Dominique Schnapper) بعنوان :
Un point de vue sur la Haute Fonction Publique

منشور فى :
La Revue Administrative, Revue bimestrielle de l'Administration Moderne, Paris, 26ème année, No. 151, Janvier et Février 1973, p. 11.

وقد صدر فى فرنسا ـ تنفيذاً لنص المادة الثالثة من القانون الأساسى للوظيفة العامة ـ مرسوم يحدد الوظائف العليا[1] . ومنها وظائف المديرين العامين . ومديرى الإدارات المركزية بالوزارات المختلفة . وكذلك وظيفة سكرتير عام الحكومة . ورؤساء البعثات الدبلوماسية بدرجة سفير . ووظائف عمداء المعاهد الأكاديمية والمحافظين .

هذا وتنقسم الوظائف العليا الخارجة عن الكادر إلى ثمانى درجات ، تنقسم بدورها إلى ١٩ درجة فرعية[2] . ولا توجد شروط موحدة أو مؤهلات دراسية معينة أو مدة خبرة عملية ، وذلك بالنسبة لمن يشغلون الوظائف العليا ، إذ لا تتقيد الحكومة بأى قيد فيما يتعلق باختيارهم ، سوى أن يكونوا من الشخصيات المرموقة والموثوق بها . كما أنه لا يشترط أن تكون ترقيتهم قد تمت إلى تلك الوظائف من الوظائف الأدنى . بل أنهم يختارون غالباً من غير الموظفين العموميين ، وعندئذ لا يؤدى تعيينهم فى الوظائف العليا إلى اعتبارهم موظفين عموميين . وقد نصت على ذلك صراحة المادة الثالثة من القانون الأساسى للوظيفة

---

(١) وهو المرسوم رقم ٥٩ ـ ٢ ٤٤ الصادر بتاريخ ٢١ مارس سنة ١٩٥٩ تنفيذا لنص المادة الثالثة من القانون رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ ، والتى تنص على أن تحدد اللائحة التنفيذية لقانون الوظائف العليا فى الادارات والمصالح العامة والتى يتم التعيين فيها بقرار من مجلس الوزراء . راجع :

Le Journal Officiel de la République Française du 22/3/1959, Décret No. 59-442 du 21/3/1959, Journaux Officiels No. 1024, Paris, (15/12/1972), p. 25.

وكمال نور الله ، نظام العاملين فى فرنسا ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٣١ وما بعدها .

ومقال : (Victor Silvera) بعنوان :

Les modifications apportées depuis sa promulgation du Statut Général de la Fonction Publique de 1959.

منشور فى : L'Actualité Juridique المرجع السابق ، السنة التاسعة عشرة ، العدد رقم ٣ ، ٢٠ مارس سنة ١٩٦٣ ، ص ١٣٥ .

(٢) فيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٤٣٧ وما بعدها .

العامة(١) . ولذلك لايوجد بالنسبة لهذه الوظائف تمييز واضح بين الوظيفة والدرجة ، إذ أن تعيينهم لا يؤدى بالضرورة إلى ترسيمهم فى إحدى الدرجات الوظيفية(٢) .

ونحن لانجد ما يبرر إخراج شاغلى الوظائف العليا من عداد الموظفين العموميين إذ لا يختلفون عن سائر فئات الموظفين سواء من حيث الشروط الواجب توافرها فيهم بصفة عامة ، أو من حيث حقوقهم والتزاماتهم تجاه الدولة ، أو خضوعهم للقواعد العامة التى وضعها قانون الموظفين . فهم لا يختلفون عنهم سوى من ناحية خضوعهم للسلطة التقديرية للحكومة عند تعيينهم وفصلهم ، وهو اختلاف لابد منه نظراً لضرورة توفر الثقه الكاملة بين الحكومة وبين المتعاونين معها والقائمين على تنفيذ سياستها بصورة مباشرة . وهو اختلاف لا يتنافى مع فكرة دائمية الموظف العام طالما أن العلاقه بينهم وبين الحكومة هى أيضاً علاقة تنظيمية وليست تعاقدية .

---

(١) انظر فى ذلك : الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ٣ ، ٤ حيث تنص المادة المذكورة على ما يأتى :
يمكن الالتحاق بمختلف الوظائف الدائمة الواردة فى المادة الأولى من هذا القانون بالشروط الواردة فيه ٠ومع ذلك يمكن وضع لائحة للادارة العامة تحدد لكل ادارة الوظائف العليـــا التى يكون التعيين بهـــا متروكا لقرار الحكومة ٠ ولا يؤدى الحاق غبر الموظفين بتلك الوظائف الى ترسيمهم فى أحد هياكل الادارة أو المرفق ٠ ويكون التعيين فى الوظائف المشار اليهـا فى هذه المادة قابلا للالغاء سواء تعلق بموظفين أو بغير موظفين ٠

(٢) أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٥٠ ، ٥١ ٠
وراجع كذلك : مقال (Marc Codaccioni) بعنوان :
Le Recrutement des Hauts Fonctionnaires.
منشور فى : La Revue Administrative المرجع السابق ، السنة الرابعة والعشرين ، العدد رقم ١٤٠ ، مارس وابريل ١٩٧١ ، ص ١٣٧ وما بعدها .

الفرع الثالث

نظم الترتيب الخاصة

توجد في فرنسا — كغيرها من الدول — ترتيبات خاصة مستثناة من الترتيب العام ، ولا تخضع من ثم لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العامة ، بل تخضع لنظم مستقلة تتفق مع طبيعتها المتميزة ، وذلك بقصد تحقيق المرونة للخاضعين لتلك النظم وتحريرهم من قيود القانون العام للموظفين .

ونرى أنه من المنطق أن تستثنى بعض الفئات من الخضوع للقانون العام للموظفين وأن تخضع لنظم خاصة طالما أن طبيعة عمل تلك الفئات تستلزم ذلك الاستثناء ، على أن تكون القواعد التي تضعها تلك النظم الخاصة محصورة في الحدود التي تستلزمها طبيعة عملها ، ثم تخضع تلك الفئات فيما عدا ذلك للنظام الأساسي للوظيفة العامة . إذ أن خضوع المنتمين إليها لنظم خاصة ليس سوى استثناء لايجوز التوسع فيه ، وهو لاينفى عنهم صفة الموظفين العموميين أو طبيعة العلاقة التنظيمية التي تربطهم بالدولة والتي ينظمها أساساً القانون العام للموظفين .

كما يجب — لنفس المبررات — أن يقتصر الاستثناء على الفئات التي تختلف طبيعة عملها اختلافا جوهريا عن طبيعة عمل الموظفين الخاضعين للنظام الأساسي (وذلك مثل رجال القضاء ، وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات ، وأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي ، ورجال القوات المسلحة والشرطة) ، وذلك حتى لاتتعدد نظم الترتيب بلا مبرر ، مما يعطى الفرصة للتمييز بين مختلف فئات العاملين بالدولة تمييزاً غير قائم على أساس سليم ، وهو مايفقد نظم الترتيب العدالة والتناسق والموضوعية[1] .

---

(١) راجع في ذلك مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٨٦ .

هذا وقد قضى القانون الأساسى للوظيفة العامة فى فرنسا فى مادته الأولى بقصر تطبيق أحكامه على المعينين فى وظائف دائمة المثبتين فى إحدى درجات السلم الإدارى الإدارة المركزية للدولة أو الإدارات التابعة لها مباشرة فى الأقاليم أو المؤسسات العامة التابعة للدوله مباشرة . واستثنت نفس المادة من الخضوع لأحكام هـذا القانون أعضاء السلك القضائى والعسكرى والعاملين بالمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعى أو التجارى(١) . ثم تقرر قانونا فى سنة ١٩٦٣ استثناء موظفى الجمعيات البرلمانية أيضاً من الخضوع للقانون الأساسى وإخضاعهم لقانون مستقل(٢) .

وهناك فئات وظيفية عديدة لم تستثن كلية من الخضوع لأحكام القانون الأساسى ، وإن استبعدت بشأنهم أحكام ذلك القانون التى لاتتفق مع قوانينهم الخاصة . ومن هذه الفئات فئة العاملين بالسلكين الدبلوماسى والقنصلى ، والعاملين بهيئات الإدارة المحلية ، والعاملين بسلك التعليم ، والعاملين بالمهن ذات الطابع الفنى ، ورجال الشرطة ، وموظفى الخطوط الجوية ، وموظفى النقل بوزارة الداخلية ، وموظفى الإدارات الخارجية . وتتمتع الحكومة الفرنسيه بسلطه تقديريه فى إخراج الفئات التى ترى استثناءها من الخضوع للقانون الأساسى ، مسايرة للضرورات المرفقية ، وإخضاع أفراد هذه الفئات لنظم

---

(١) تراجع مجموعة الجرائد الرسمية للجمهورية الفرنسية ، المجموعة رقم ١٠٢٤ لسنة ١٩٧٢ ، المرجع السابق ، ص ٣ .

(٢) تقرر ذلك فى القانون رقم ٦٣ ــ ١٥٦ الصادر بتاريخ ٢٣ فبراير سنة ١٩٦٣ ، مادة ٧٢ / ٢ .

راجع : مقال (Victor Silvera) بعنوان :

Le point des modifications et des mesures d'application du Statut Général des Fonctionnaires.

منشور فى : (L'Actualité Juridique) المرجع السابق ، السنة العشرون ، العدد رقم ٤ ، ابريل ١٩٦٤ ، ص ٢٠٢ . ط

مستقلة مع استمرار خضوعهم للقانون الأساسي فيما لا يتعارض مع هـذه النظم . وهو الأمر الذى أدى إلى عدم إخضاع فئات عديدة لأحكام القانون الأساسي بغير مقتض (١) .

ومن أمثلة الترتيبات الخاصه فى فرنسا الترتيب المتعلق بالعاملين بالسلكين الدبلوماسي والقنصلى . إذ ينقسم هؤلاء العاملون إلى تسع فئات وظيفية . وفيمايلى بيان لهذه الفئات(٢) :

الفئة الأولى ــ موظفو الشفرة : ويخضعون للقواعد الخاصة بموظفى المجموعة (ب) فى الكادر العام . ويشغل موظفو هذه الفئة العاملون بالخارج وظيفة ملحق قنصلية ، أو نائب قنصل ، أو قنصل . وتنقسم هذه الفئة إلى درجتين داخليتين ، وهما درجة موظفى الشفرة ودرجة رؤساء الشفرة . وتضم الدرجة الأولى مستويين فرعيين ، وهما المجموعة العادية والمجموعة الاستثنائية .

الفئة الثانية ــ مديرو الشفرة : وتسرى عليهم القواعد التى يخضع لها موظفو المجموعة (ا) فى الكادر العام . وتنقسم هذه الفئة إلى سبع درجات تتجمع فى داخل مجموعات ثلاث ، وهى المجموعة الثانية وتضم ثلاث درجات ، والمجموعة الأولى وتضم درجتين ، والمجموعة الاستثنائية وتضم درجتين .

الفئة الثالثة والرابعة ــ سكرتيرو القنصليات والقناصل : وتحكمهم نفس القواعد التى يخضع لها سكرتيرو الإدارات فى الكادر العام .

الفئة الخامسة ــ السكرتيرون المساعدون للشئون الخارجية : ويخضعون لنفس القواعد التى تحكم الملحقين بالإدارة المركزية فى الكادر العام ، وتتضمن هذه الفئة سبع درجات تتجمع فى داخل مجموعتين ، وهما المجموعه الثانيه وتضم ثلاث درجات ، والمجموعة الأولى وتضم أربع درجات .

(١) راجع : ألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٢٤٢ وما بعدها . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٨٥ وما بعدها .

(٢) Le Journal Officiel de la Réubiique Française, Les Agents Diplomatiques et Consuaires, Décret No. 69-222 du 6/3/1969, Journaux Officiels No. 69-29, Paris, 13 Mars 1969, p. 2.

الفئه السادسة والسابعة — سكرتيرو الشئون الخارجية والمستشارون : وهم ينقسمون داخليا إلى ثلاث مجموعات ، وهى مجموعة السكرتيرين وتنقسم إلى ثمانى درجات فرعية ، والمجموعة الثانية وتنقسم إلى خمس درجات فرعية ، والمجموعة الأولى وتنقسم إلى ثلاث درجات فرعية .

الفئة الثامنه — الوزراء المفوضون : وتضمهم ثلاث مجموعات داخلية ، وهى المجموعة الثانية وتنقسم إلى درجتين ، والمجموعة الأولى وتضم درجة واحدة والمجموعة العليا وتضم درجة واحدة .

الفئة التاسعة — السفراء : ويصلون إلى مناصبهم إما بالترقية من بين الوزراء المفوضين الذين أمضوا مدد خدمة معينة ، أو بالتعيين مباشرة من الخارج بمرسوم .

ومن أمثلة الترتيبات الخاصة فى فرنسا أيضاً الترتيب المتعلق بأعضاء مجلس الدولة ، وهم يخضعون لأحكام الأمر رقم ٤٥ — ١٧٠٨ الصادر بتاريخ ٣١ يوليو سنة ١٩٤٥ والمرسوم رقم ٦٣ — ٧٦٧ المؤرخ ٣٠ يوليو سنة ١٩٦٣ (١) .

وقد قسمت وظائف هذا المجلس إلى سبعه مستويات وظيفية ، وهى وظائف المندوبين من الطبقة الثانية ، والمندوبين من الطبقة الأولى ، ورؤساء التحقيقات ، ومستشارى الدوله ، ورؤساء الأقسام ، ونائب رئيس مجلس الدولة ، ثم رئيس المجلس .

ومن تلك الترتيبات كذلك الترتيب الخاص بأعضاء محكمة المحاسبات ، ويعتبر كادر محكمة المحاسبات من أقدم الكادرات الخاصة فى فرنسا ، وقد قامت بتنظيم شئون أعضاء هذه المحكمه عدة تشريعات متعاقبة كان أولها القانون المؤرخ ١٧ يوليو سنة ١٩٣٠ ، وآخرها المرسوم رقم ٦٨ — ٨٢٧ الصادر بتاريخ

---

(١) الوثائق الفرنسية (موظفو الدولة فى العالم المعاصر) ، المرجع السابق ، ص ١١٣ .

٢٠ سبتمبر سنة ١٩٦٨ (المعدل)[1] .

وتنقسم وظائف أعضاء محكمة المحاسبات إلى ثمانى فئات وظيفية ، وهى فئة المندوبين من الطبقة الثانية ، وفئة المندوبين من الطبقة الأولى ، وفئة المستشارين المقررين من الطبقه الثانية ، وفئة المستشارين المقررين من الطبقة الأولى ، وفئة كبار المستشارين ، وكذلك فئة النائب العام ، وفئة رئيس الغرفه ، وفئة الرئيس الأول للمحكمه .

الفرع الرابع

تقدير نظام الترتيب الفرنسى

يقوم نظام الترتيب فى فرنسا على أساس تقسيم الوظائف العامة تقسيما مبسطاً إلى عدد محدود من المجموعات ، وهو الأمر الذى يعتبر فى الواقع من أهم حسنات ذلك النظام .

ولا يقوم هذا التقسيم على التخصص الدقيق للموظفين الذين يشغلون تلك المجموعات ، بل يكتفى فيه بالتخصص العام ، وهذه سمه تلائم سمة الانقسام المبسط إلى عدد محدود من المجموعات ، إذ أن اشتراط التخصص بالغ الدقة يستتبع وجود عدد ضخم من المستويات الوظيفية يتفق مع التخصصات الدقيقة المتعددة ، بينما العكس هو الصحيح فى حالة الاكتفاء بالتخصص العام .

ولا شك أن الاعتماد على التخصص العام للموظف — دون اشتراط التخصص الدقيق — هو الأسلوب الأكثر صلاحيه بالنسبة للدول التى تجعل الوظيفة العامة مهنة دائمه للموظف وتلك التى تأخذ بالأسلوب الشخصى فى ترتيب الوظائف العامة . ذلك أن اشتراط تخصص الموظف فى عمل محدد تخصصاً دقيقاً يقلل بالنسبة له من فرصة الترقى فى السلم الوظيفى طيلة حياته الوظيفية ، ومن ثم تبقى هذه الفرصة محدودة فى نطاق العمل المحدد الذى تخصص فيه .

---

(١) الوثائق الفرنسية (موظفو الدولة فى العالم المعاصر) ، المرجع السابق، ص ١١٥ وما بعدها .

ولقد أحسن المشرع الفرنسي صنعا حين فرق فى نظام الترتيب بين الدرجات Grades والسلالم Echelons ، إذ جعل الترقية فى الدرجة تتم بالاختيار بعد قضاء مدد خدمة معينة كحد أدنى ، وفى حدود الممتازين ، بينما جعل الترقية فى السلم تتم بطريقة شبه تلقائية وذلك بالنسبة لجميع الموظفين ، طالما كانت التقارير الخاصة بهم مرضية ، وبمجرد قضاء المدد المقررة لكل سلم ، مع اقتران هذه الترقية بالعلاوات المقررة .

وبهذا النظام يكون المشرع الفرنسي قد جمع بين اختيار الموظفين الأكفاء للترقية إلى الوظائف الأعلى ، وبين ضمان الزيادة المستمرة فى المرتب لجميع الموظفين . وهى أفضل وسيلة للتوفيق بين الصالح العام للادارة وبين تحقيق المستوى المعيشى المناسب للموظفين .

ومع كل فإنه يعاب على نظام الترتيب الفرنسى وجود نوع من الانفصال بين المجموعات الوظيفية مما يجعل الانتقال من مجموعة إلى أخرى من الصعوبة بمكان . ويرجع ذلك إلى وجود اختلاف كبير بين الشروط والمؤهلات اللازمة لشغل وظائف كل مجموعة ، وبين تلك اللازمة لشغل غيرها من المجموعات ، مما يترتب عليه أن الموظف — وخاصة ذلك الذى يشغل أدنى المستويات — يجد صعوبة كبيرة فى اجتياز الحدود التى تفصل بينه وبين المستويات الأعلى ، ويجد بالتالى صعوبة فى الوصول إلى أعلى السلم الوظيفى مهما كانت كفاءته وخبراته العملية ، مالم يحصل على المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل المجموعات الأعلى (١) .

وهذا هو ما يؤدى فى رأينا إلى وجود نوع من الجمود داخل نطاق الوظيفة العامة ، ويؤدى بالتالى إلى الإضرار بالموظفين والوظيفة العامة معا . ذلك أن التقسيم الوظيفى إلى مستويات يجب أن يتسم بالمرونة والانسياب ، بحيث يكون ذلك التقسيم نوعا من التدرج المنطق المتصل أكثر من كونه تقسيما جامدا ذا

---

(١) روبير كاترين ، المرجع السابق ، ص ١٩ . ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ .

حواجز فاصلة . كما أن متطلبات التأهيـــل المرتبطة بنوع العمل يجب أن تكون الأساس فى ترقية الموظف من مجموعة إلى أخرى ، لا مجرد الحصول على قسط من التعليم .

كما أنه يعاب على نظام الترتيب الفرنسى أن أعمال الوظائف لا تحظى بالاهتمام الكافى فى ظل ذلك النظام ، بل ينصب ذلك الاهتمام على مؤهلات شاغلى تلك الوظائف وظروفهم الشخصية ، مما يجعل الوظائف العامة فى الأسلوب الفرنسى فى الواقع ترتيبا للموظفين أنفسهم أو لشهاداتهم الدراسية، وليس ترتيبا للوظائف . كما أن الترتيب الفرنسى يقوم على الدرجات التى لا تستند التفرقة بينها إلى ماتتضمنه الوظائف من أعمال ، بل تستند إلى ما يتوفر فى شاغلها من مؤهلات دراسية مع الاعتداد بالظروف الشخصية ، حتى ولو لم تكن هناك علاقة مباشرة بين نوعية تلك المؤهلات والخبرات وبين نوع العمل الذى يكلف به الموظف(١) .

وإذا كنا نعترف بضرورة أخذ ظروف الموظف ومؤهلاته فى الحسبان فى ظل نظام المهنة ، إلا أن هذا لايعنى إهمال أعمال الوظائف ، بل يجب أن تحظى تلك الأعمال بالاهتمام الأساسى فى عملية ترتيب الوظائف .

المطلب الثالث

فى انجلترا

الفرع الأول

تمهيد

لم يكن يوجد فى انجلترا حتى منتصف القرن التاسع عشر أى نظام شامل لترتيب الوظائف العامة سواء على أساس شخصى أو موضوعى . ولم يكن ثمة ارتباط بين الوظيفة التى يعين بها الموظف العام وبين ما يكلف بممارسته فعلا

---

(١) برنار جورناى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع الســابق ، ص ٤٣٠ .

من أعمال . ولم تكن توجد طريقة موحدة لتعيين وترقية الموظفين العموميين حتى فى داخل الادارة الواحدة ، فقد كان الحصول على وظيفة ما يتم إما بشراء تلك الوظيفة بالمال ، أو بالاختيار المطلق للرؤساء المباشرين ، أو عن طريق نظام الحماية (١) . وكان عدد الموظفين العموميين قليلا وأنشطة الإدارة العامة محدودة . وكان الموظف العام يوضع فى خدمة الملكية المطلقة ويخضع لإرادة الملك خضوعا كاملا (٢) .

ومنذ منتصف القرن التاسع عشر ، بدأت الحكومة الانجليزية تتبع أسلوبا لمحاولة إصلاح النظام الوظيفى القائم ، وهو تشكيل اللجان بصفة دورية لبحث ذلك النظام والتقدم بمقترحاتها إليها .

وكانت أولى تلك اللجان وأكثرها أهمية هى لجنة تريفيليان — نورث كوت (Trevelyan-Northcote) التى شكلت فى سنة ١٨٥٣ برئاسة تشارلز تريفيليان السكرتير الدائم للخزانة . وقد تقدمت اللجنة بتقرير أطلقت عليه « تنظيم الخدمة المدنية الدائمة » يعتبر من أهم التقارير التى وضعت لإصلاح نظام الخدمة المدنية . حتى أن أحد الفقهاء الانجليز أطلق على القرن التاسع عشر (قرن نورث كوت) ، وترجع أهميته إلى أنه تضمن أفكاراً جديدة وهامة مما جعلها

---

(١) وبمقتضى نظام الحماية (Patronage) كان يشترط لقبول تعيين الشخص فى احدى الوظائف العامة أو ترقيته اليها أن يكون طلبه مدعمـــا بتوصية من أحد كبار السياسيين . وكـــان من الممكن أيضا شراء الوظائف الحكومية بالمال ، أو توارثها من الآباء

راجع : اميلين كوهين ، المرجع السابق ، ص ٢٢ ، ٢٣ ، ٣٤ .

(٢) ومن هنا جاءت تسمية الموظفين العموميين فى انجلترا باسم عمـــال التاج (Crown Servants) وهى التسمية التى لازالت تطلق عليهم حتى اليوم .

راجع : G.E. Aylmer, The King's Servants, The Civil Service of Charles I (1625-1642), Columbia University Press, New York, London, 1961, p. 253.

وكذلك : س . هـ . سيسون ، المرجع السابق ، ص ٢٩ ، ١٥٠ ومـــا بعدهما .

بمثابة حجر الأساس الذى قام عليه نظام الخدمة المدنية بعد ذلك(١) .

فقد أوصت اللجنة المذكورة بتحويل هذه الخدمة إلى مهنة دائمة ، وأن يتم اختيار الموظفين العموميين عن طريق امتحانات المسابقة التى تتولاها لجنة محايدة وذلك على أساس الثقافة العامة للمرشحين ، مع عدم اشتراط التخصص الدقيق الذى يمكن اكتسابه فيما بعد بالممارسة العملية . كما أوصت بأن تتم الترقية طبقا لمعيار الكفاءة والصلاحية لا طبقا للوساطة السياسية أو غيرها . وأن تنشأ لجنة مركزية دائمة لشئون الخدمة المدنية . وأوصت أيضا بتقسيم الموظفين العموميين إلى عدة مجموعات حسب مؤهلاتهم الدراسية ، بشرط تيسير الانتقال من مجموعة إلى أخرى . فاقترحت اللجنة إنشاء مجموعتين رئيسيتين : مجموعة عليا تضم الموظفين الذين يشغلون مناصب الإدارة بشرط حصولهم على شهادة جامعية وألا تقل أعمارهم عن ٢١ عاما ، ومجموعة دنيا تضم الموظفين المرءوسين الذين يقومون بالأعمال التنفيذية ويتم اختيارهم من بين الحاصلين على مستوى جيد من التعليم العام ممن لا تقل أعمارهم عن ١٧ عاما . وهناك أخيراً مجموعة أدنى وهى مجموعة العاملين بالنسخ(٢) .

وقد وضعت معظم مقترحات اللجنة موضع التنفيذ رغم معارضة السياسيين أنصار مبدأ الحماية . هذا فضلا عن أن نظام الخدمة المدنية البريطانية الحالى مازال يستند إلى حد كبير إلى تلك المقترحات . فقد أنشئت اللجنة المركزية للخدمة المدنية فى سنة ١٨٥٥ . كما تم تقسيم الموظفين العموميين إلى مجموعتين

---

(١) Bulletin de l'Institut International d'Administration Pubique.

وجلادن (أساسيات الادارة العامة) ، المرجع السابق ، ص ١٥٠ ، و ج. أ. كامبل ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ وما بعدها . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ وما بعدها . و س. هـ. سيسون ، المرجع السابق ، ص ٢٩ وما بعدها .

(٢) ج. أ. كامبل ، المرجع السابق ، ص ٢٦ . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

فى سنة ١٨٧٠(١) .

وفى سنة ١٨٧٦ أعيد تقسيم الموظفين العموميين إلى أربع مجموعات . وكان ذلك بناء على اقتراح لجنة بلاى فير (Playfair) ، وذلك حتى تقابل المستويات التعليمية الأربعة (الإبتدائى ، الإعدادى ، الثانوى ، الجامعى) . وكان الدافع الرئيسى لإنشاء تلك اللجنة هو وضع جداول موحدة كان وضعها متروكا لكل إدارة على حدة ، مما ترتب عليه أن بعض الإدارات كانت تختار المجموعة العليا لمعظم موظفيها ، بينما تفضل الأخرى المجموعة السفلى لهم، وانفردت كل إدارة بتحديد مرتبات موظفيها ، فضلا عن عدم وجود تمييز واضح بين المجموعتين من حيث نوع العمل ومايتضمنه من صعوبة أو مسئولية . ومن هنا كانت أهمية الجداول التى وضعتها لجنة بلاى فير ، والتى حددت لكل مجموعة شروط شغلها ومرتباتها ، وإن كان ذلك قد تم بصورة إجمالية دون التعرض تفصيلياً لأعمال الوظائف(٢) .

---

(١) مقال : (Demetrios Argiriades) بعنوان :

Neutralité ou engagement politique : L'expérience de la Fonction Publique en Grande-Bretagne, 1854-1968.

منشور فى :

المرجع السابق ، عدد رقم ٣٨ (أبريل — يونيو ١٩٧٦) ، ص ٢٧٧ وما بعدها .

W.J.M. Mackenzie and J.W. Grove, Central Administration in Britain, Longmans, London, 1967, p. 38.

E.N. Gladden, Civil Service or Bureeaucracy, Staples, Press Limited, 1st edition, London, 1956, p. 66.

و ج. ف. كامبل ، المرجع السابق ، ص ٣٢ ، ٣٣ .

واميلين كوهين ، المرجع السابق ، ص ١١٠ وما بعدها .

(٢) Edgar Norman Gladden, The Civil Service, It's problems and Future, Staples Press Limited, New York, London, 2nd edition, 1948, p. 48.

راجع كذلك : جلادن ، خدمة مدنية أو بيروقراطية ، المرجع السابق ، ص ٣٥ . و ج. أ. كامبل ، المرجع السابق ، ص ١٦٥ وما بعدها . واميلين كوهين ، المرجع السابق ، ص ٤٤ وما بعدها .

أما لجنة ريدلى (Ridley) التى شكلت فى عام ١٨٨٦ ، فقد اقترحت تقسيم كل مجموعة إلى درجات داخلية ، مع تحديد مرتب لكل درجة على حدة ، على أن يتم التعيين فى الدرجة الأدنى لكل مجموعة ، وأن تقتصر الترقية بين المجموعات على الأكفاء . كما اقترحت اللجنة جدولا جديدا للمرتبات ، مع تقليل عدد موظفى المجموعة العليا توفيراً للنفقات . وقد نفذت الحكومة معظم مقترحات هذه اللجنة(١) . وذلك على عكس مقترحات لجنة ماكدونيل (Mac-Donnell) التى شكلت فى سنه ١٩١٣ ، فقد أهمل تنفيذها بسبب قيام الحرب العالمية الأولى . وكان من هذه المقترحات إعادة توزيع الموظفين العموميين على ثلاث مجموعات (المجموعة العليا ، ومجموعة الموظفين الكتابيين ، ومجموعة صغار الموظفين) بدلا من أربع . كما أنه لم تنفذ أيضاً مقترحات لجنة جلادستون (Gladstone) المشكلة فى سنة ١٩١٨ ، والتى كانت تؤيد فكرة المجموعات الثلاث مع تخصيص درجتين للنساء العاملات(٢) .

وكذلك فقد اقترحت اللجنة المنبثقة عن مجلس هوايتلى القومى فى سنة ١٩٢٠ تقسيم الموظفين العموميين إلى أربع مجموعات ، وهى المجموعة الإدارية والمجموعة التنفيذية والمجموعة الكتابية ومجموعة المساعدين الكتابيين ، مع تقسيم كل مجموعة إلى عدة درجات داخلية . وقد أقرت الحكومة ذلك التقسيم ووضعته موضع التنفيذ ، وظل سائدا فى انجلترا منذ ذلك الحين(٣) .

---

(١) جلادن ، الخدمة المدنية : مشاكلها ومستقبلها ، المرجع السابق ، ص ٤٨ • وجلادون ، خدمة مدنية أو بيروقراطية ، المرجع السابق ، ص ٣٥ • واميليد كوهين ، المرجع السابق ، ص ٤٤ وما بعدها ، و ج• ٠١ كامبل المرجع السابق ، ص ٤١ وما بعدها •

(٢) ج• أ• كامبل ، المرجع السابق ، ص ٤٦ ، ٤٧ • وجلادن ، المرجعين السابقين ، ص ٥١ ، ٣٨ وما بعدهما على الترتيب •

(٣) ج• أ• كامبل ، المرجع السابق ، ص ٤٦ وما بعدها •

الفرع الثانى

نظام الترتيب العام

(قبل العمل بتقرير لجنة فلتون)

تأخذ انجلترا منذ منتصف القرن الماضى بالأسلوب الأوربى فى ترتيب الوظائف العامة . ولذلك تقسم الوظيفة العامة تقسيما مبسطا إلى عدد محدود من المجموعات واسعة المدى ، مع الاستناد إلى التخصص العام للموظف . ويتم ترتيب الوظائف على أساس الظروف الشخصية للموظفين ومؤهلاتهم الدراسية ، لا على أساس ما تتضمنه أعمال تلك الوظائف من صعوبات ومسئوليات ، مما يجعل الترتيب ترتيبا للموظفين لا للوظائف . ولذلك لا تظهر الحاجة إلى تقويم الوظائف تقويما ماديا تفصيليا يقوم على تحليل أعمال هذه الوظائف إلى العناصر المكونة لها ، وذلك نظرا لعدم الاعتماد على هذه العناصر فى تحديد وضع الوظيفة بالنسبة لسائر الوظائف(١) . وتتفق تلك الخصائص مع سمة الوظيفة العامة الأوربية عموما ، وهى كونها مهنة دائمة تسمح للموظف بالتدرج فى سلم وظيفى رئاسى منتظم(٢) .

---

(١) E.N. Gladden, Approach to Public Administration, Staples Press Limited, 1st edition, London, 1966, p. 167.

و ج. ف. جارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٥ . وضياء الدين صالح ، مذكرات فى الوظيفة العامة ، مجموعة محاضرات ألقيت فى دبلوم الدراسات العليا فى العلوم الادارية ، كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، غير مؤرخة ، ص ١١٣ وما بعدها . وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٨٦ وما بعدها .

(٢) Frank Stacey, The Government of Modern Britain, Oxford University Press, London, 1968, p. 338.

Edgar Norman Gladden, Central Government Administration, Volume 1, Staples Press Limited, London, 1972, p. 144.

وجلادن ، خدمة مدنية أو بيروقراطية ، المرجع السابق ، ص ٤٧ وما بعدها . و ر. ج. س. براون ، المرجع السابق ، ص ٥٠ وما بعدها .

وتنعكس الطبقية التقليدية التى يتميز بها المجتمع الإنجليزى — والتى تتمثل فى انقسام المجتمع إلى طبقات متميزة ومتباينة من حيث المستوى المادى والمركز الاجتماعى — على مجموعات الموظفين العموميين ، إذ توجد أربع مجموعات بينها اختلافات كبيرة من حيث المؤهلات الدراسية اللازمة لشغلها والمستوى الوظيفى لشاغليها والمرتبات التى تتقرر لهم وما إلى ذلك ، مما يجعل هذه المجموعات شبه منفصلة ، ويجعل الانتقال فيما بينها من الصعوبة بمكان ، وخاصة بالنسبة للمجموعة الإدارية ، كما يجعل الموظفين العموميين فى مجموعهم طبقة اجتماعية متميزة ذات امتيازات والتزامات خاصة ، وذات كادر إدارى متكامل ومستقل ، وإن كانوا لا يخضعون لقانون أساسى عام ينظم كافة شئونهم كما هو الحال فى فرنسا ، بل يخضعون لما يضعه مجلس الوزراء من سياسات عامة ، وما تصدره وزارة الخزانة أو إدارة الخدمة المدنية من تعليمات مختلفة ، وما قد يصدر من تشريعات متفرقة تنظم حالات محددة(1) .

هذا وتتمثل مجموعات الوظيفة العامة الانجليزية - طبقا لصورتها التقليدية - فى المجموعات الأربع الآتية(2) :

---

(١) دانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٥ · وبول مارى جودميه ، المرجع السابق ، ص ٥٧ · وجلادن ، مدخل الادارة العامة . المرجع السابق ، ص ٦٧ · و ج· ف· جارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٦ · وهنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ · ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٩٤ ·

وراجع تفصيليا دور وزارة الخزانة فى نظام الخدمة المدنية البريطانى فى : وزارة الخزانة فى بريطانيا ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ (ترجمة فؤاد يونس عن كتاب (The Treasury) ، تاليف (Lord Bridges) وزير الخزانة البريطانى الأسبق ، لندن ، ١٩٦٤) ·

وقد بدأ دور وزارة الخزانة يتضاءل تدريجيا فى مجال الخدمة المدنية عقب انشاء ادارة الخدمة المدنية بناء على اقتراح لجنة فولتون فى سنة ١٩٦٨ كما سياتى ايضاحه فيما بعد ·

(٢) Roland Field, The Civil Service and Local Government as a Career, B.T. Batsford, 1st edition, London, 1964, p. 15.

١ – مجموعة المساعدين الكتابيين (Clerical Assistant Class) :

وهى المجموعة الدنيا وتضم الموظفين القائمين بالأعمال الكتابية المعاونة والأعمال ذات الطابع الآلى التى لاتتطلب أى قدر من السلطة التقديرية . وتختلف شروط الالتحاق بالمجموعة باختلاف وظائفها ، فقد يشترط الحصول على شهادة إتمام الدراسه الابتدائية أو المرحلة الأولى من التعليم الإعدادى أو معرفة القراءة والكتابة أو إجادة الآلة الكاتبة والاختزال أو إتقان بعض الأعمال الفنية أو اليدوية . ومن أمثلة موظفى المجموعة المذكورة الموظفون القائمون بأعمال النسخ وتسجيل الخطابات وتدوين العناوين ، والحراسة والنظافة ، وغيرها من الأعمال البسيطة(١) .

وتضم هذه المجموعة ثلاث مجموعات فرعية داخلية وهى مجموعة الكتبة المساعدين ، ومجموعة المساعدين الآليين ، ومجموعة موظفى الآلة الكاتبة والاختزال(٢) .

---

(١)
Michael P. Barber, Public Administration, The M. and E. Handbook Series, Macdonald and Evans Ltd., London, 1972, p. 61. Thomas Balogh, Dudley Seers, Roger Opie and Hugh Thomas, Crisis in the Civil Service, Antony Blond Ltd., London, 1968, p. 130. Plaskitt and Percy Jordan, Government of Britain, University Tutorial Press Ltd., London, 1963, p. 93.

جارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٤ وما بعدها ٠

وتراجع جداول احصائية بها بيانات تفصيلية عن طبقات الخدمة المدنية فى انجلترا فى :

Geoffrey Kingdon Fry, Statesmen in Disguise, The Changing Role of the Administrative Class of the British Home Civil Service 1853-1966, Macmillan Company, London, Melbourne, Toronto, 1969, p. 427.

(٢) ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٨٧ وما بعدها ٠ وبول مارى جودميه ، المرجع السابق ، ص ٦٢ ، ٦٣ ٠

وقد أدت سهولة انتقال موظفى المجموعة المذكورة إلى المجموعة الأعلى ، وتقارب مستوى المجموعتين إلى حدوث مايشبه الاندماج بينهما عملا ، مما دعا الكثيرين من الكتاب إلى اعتبارهما بمثابة مجموعة واحدة(١) .

٢ ــ المجموعة الكتابية Clerical Class

وتضم الموظفين القائمين بالأعمال التنفيذية التى تتطلب قليلا من السلطة التقديرية أو الأعمال المكتبية متوسطة الأهمية ، ومثلها قيد الحسابات ومراجعة المستندات والإمساك بالسجلات وأعمال السكرتارية والمراسلات .

ويشترط فيمن يشغل إحدى وظائف المجموعة الكتابية أن يكون قد أتم دراسته الإعدادية على الأقل ، إلا أنه يكتفى بالنسبة لبعض الأعمال البسيطة باشتراط توافر بعض المعلومات الأساسية مع اجتياز امتحان مسابقة . ويعتمد موظفو المجموعتين الأعلى على موظفى هذه المجموعة فى إنجاز أعمالهم . وهى تنقسم إلى مجموعتين فرعيتين وهما : مجموعة الخزينة العامة التى تضم موظفى الإدارة المركزية ، والمجموعة المصلحية التى تضم موظفى المصالح والإدارات الفرعية ، وتنقسم كل منهما إلى درجة دنيا تضم غالبية موظفى المجموعة الكتابية ، ودرجة عليا تضم شاغلى الوظائف الاشرافية لهذه المجموعة(٢) .

٣ ــ المجموعة التنفيذية Executive Class

ويقوم موظفو هذه المجموعة بمهام ذات أهمية بالغة ، مما يجعلهم العصب الرئيسى بالنسبة للخدمة المدنية الانجليزية ، ذلك أنهم يباشرون مهمة التنفيذ والإشراف وتطبيق القوانين واللوائح ، كما يتحملون مسئولية تحقيق فاعلية الأجهزة الإدارية . كما يتولون الأعمال التى تتطلب تخصصات معينة كالإحصاء

---

(١) فرانك ستاسى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ .

(٢) باربر ، المرجع السابق ، ص ٦٦ ، ٦٧ . وماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٨٠ وما بعدها . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

والمحاسبة . وهم يتمتعون فى مباشرة تلك المهام بقدر كبير من السلطة التقديرية وبخاصة فى مجال المسائل التى لم ترد بشأنها نصوص قانونية صريحة .

ويشترط لشغل وظائف المجموعة التنفيذية الحصول على شهادة إتمام الدراسة الثانوية على الأقل . ويتم اختيار موظفيها إما عن طريق امتحانات المسابقة التى تعقد لخريجى المدارس الثانوية ، أو عن طريق المسابقات الداخلية التى تعقد لترقية موظفى المجموعة الأدنى . وتنقسم هذه المجموعة إلى ست درجات فرعية[1] .

٤ — المجموعة الإدارية Administrative Class

وهى تمثل أعلى مجموعات الوظيفة العامة ، وتضم الموظفين المختصين بالمشاركة فى إعداد السياسة العامة للدولة ، مع القيام بأعمال الإدارة والرقابة والتنسيق ، هذا بالإضافة إلى معاونة الوزير المختص فى مجال علاقته بالبرلمان وإعداد مشروعات القرارات الوزارية وتحضير مشروعات القوانين ، فضلا عن إمداد الوزير بالبيانات اللازمة لخطبه السياسية ، والمعلومات الفنية اللازمة لتنفيذ خططه الإدارية . وقد أوجزت لجنة توملن Tomlin فى سنة ١٩٣١ المسئوليات الخطيرة لتلك المجموعة فى عبارة موجزة ، حين قالت فى تقريرها أن المجموعة الإدارية مكلفة بكل ما يمس وجهة النظر السياسية ، مع تحسين الإدارة الحكومية والرقابة عليها[2] .

---

(١) وهذه الدرجات هى :

Junior Executive Officer — Higher Executive Officer — Senior Executive Officer — Chief Executive Officer ; Senior Chief Executive Officer — Principal Executive Officer.

راجع : جيوفرى فراى ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها . وجلادون ، الخدمة المدنية مشاكلها ومستقبلها ، المرجع السابق ، ص ٩٥ ، ٩٦ . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٧ وما بعدها . وبول مارى جودميه ، المرجع السابق ، ص ٦٠ ، ٦١ . و ج. ا. كامبل ، المرجع السابق ، ص ٤٨ .

(٢) بول مارى جودميه ، المرجع السابق ، ص ٥٦ . وجلادن ، خدمة مدنية أوبيروقراطية ، المرجع السابق ، ص ٤١ ، ٤٢ .

هذا ويشغل كبار موظفى هذه المجموعة فى إنجلترا الوظائف العليا ذات الطابع السياسى ، وهى الوظائف التى تجعل لها فرنسا نظاماً مستقلا خارج الكادر ، وذلك على عكس النظام الانجليزى الذى يدرج هذه الوظائف مع غيرها فى نظام واحد(١).

ويشترط فى شاغلى المجموعة الإدارية أن يكونوا من الحاصلين على الشهادات الجامعية ، وذلك بعد اجتياز اختبارات قاسية(٢) ،وقد جرت العادة على اختيارهم من بين كبار شخصيات المجتمع الإنجليزى وأبناء الطبقة البرجوازية . كما جرت العادة على عدم الترقية إلى هذه المجموعة إلا من بين أفضل عناصر المجموعة التنفيذية من الناحية الاجتماعية . وإن كانت هذه المجموعة قد تطورت تدريجيا نحو الانفتاح على غيرها من المجموعات(٣)

وتنقسم هذه المجموعة إلى خمس درجات فرعية وهى رئيس مساعد ، ورئيس ، وسكرتير مساعد ، ونائب سكرتير ، وسكرتير دائم أو سكرتير مفوض(٤) .

هذا ويتميز تنظيم الخدمة المدنية الانجليزى بوجود نظام مستقل ومتميز بالنسبة للخدمة المدنية العلمية والفنية ، إذ يضم العلماء والفنيين ، وتنفصل مجموعاته

---

(١) توماس بالو ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ وما بعدها ٠ وباربير ، المرجع السابق ، ص ٦١ وما بعدها ٠ و ر٠ ج٠ س٠ براون ، المرجع السابق، ص ٤٤ وما بعدها ٠ وفرانك ستاسى ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما بعدها ٠

(٢) جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٢١ ٠

(٣) راجع فى تطور المجموعة الادارية منذ سنة ١٨٥٣ حتى سنة ١٩٦٦ ٠ جيوفرى فراى ، المرجع السابق ، ص ١٣ وما بعدها ٠

(٤) S.E. Finer, A Primer of Public Administration, Frederick Muller Limited, 5th edition, London, 1965, p. 117.
R.K. Kelsall, Higher Civil Servants in Britain from 1870, to the present day, Routledge and Kegan Paul Limited, 1st edition, London, 1955, p. 20.

راجع كذلك : دانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٦ وما بعدها ٠ و ج٠ أ٠ كامبل ، المرجع السابق ، ص ٦٥ ٠ وراجع فى تطور المجموعة الادارية منذ سنة ١٨٥٣ : جيوفرى فراى ، المرجع السابق ، ص ١٣ وما بعدها ٠

ودرجاته عن مجموعات ودرجات الخدمة المدنية العادية . ولذلك يضم الأطباء والصيادلة والمهندسين والكيميائيين ؛ كما يضم المحامين والمستشارين القانونيين والاقتصاديين ، وغيرهم من العلماء والفنيين الذين يعملون داخل الإدارات الحكومية المدنية والعسكرية ، ويضم كذلك مساعديهم الأقل درجة ومؤهلا[١] .

وترجع ظروف إنشاء ذلك النظام إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية ، حين اتسعت الأنشطة الفنية للإدارة الانجليزية ، فضلا عن تضخم عدد الفنيين لديها مع تنوع صفاتهم ومؤهلاتهم، مما يستلزم تمييزهم عن الإداريين ومعاملتهم معاملة مستقلة . ولذلك خرجت الحكومة لأول مرة على مبدأ وحدة نظام الخدمة المدنية التي ظلت متمسكة به منذ إصلاحات لجنة تريفيليان— نورث كوت في سنة ١٨٥٣ وقامت من ثم بانشاء نظام الخدمة المدنية العلمية في سنة ١٩٤٥[٢] .

ويمارس أعضاء الخدمه المدنية العلمية أعمالا عديدة ومتنوعة في مجالاتهم . ومن ذلك أعمال البناء وإنشاء الطرق والجسور والغابات ومساقط المياه والدواء والغذاء والوقود والإرسال الإذاعي والتليفزيوني والمراصد والموانى وأعمال الطيران والتسليح وما إلى ذلك . ويتمتع هؤلاء الأعضاء باستقلال في ممارسة وظائفهم ، وإن كانوا يتعاونون مع أعضاء الخدمة المدنية العادية ، نظراً لقيامهم جميعاً بخدمة الإدارة الحكومية تحقيقاً للمصلحة العامة . ولذلك فهم يلتزمون بالخطط الحكومية رغم خضوعهم لرئيس علمى مستقل داخل الجهه التي يعملون بها[٣] .

---

(١) راجع : ر. ج. س. براون ، المرجع السابق ، ص ٦٦ وما بعدها . وبول ماري جودميه ، المرجع السابق ، ص ٦٣ وما بعدها . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٦ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ وما بعدها .

(٢) وقد صاحب ذلك أيضا انشاء بعض النظم المستقلة الاخرى التي استثنيت من نظام الخدمة المدنية العادى ، كالنظم الخاصة بالادارة المدنية للمستعمرات ، والادارة الخارجية ، وادارة التجارة الخارجية .

(٣) راجع : The Organisation of the Scientific Civil Service, tion of the Scientific Civil Service, Her Majesty's Treasury, H.M. Stationery Office, London, 1965, p. 9.

ويغلب الطابع الموضوعى لا الشخصى على وظائف الخدمة المدنية العلمية(١)، وذلك بالرغم من عدم تحقق الطريقة الموضوعية الخالصة التى تقوم على تحليل الوظائف إلى العناصر المكونة لها، وإن كانت نوعية العمل بصفة عامة تؤخذ فى الاعتبار عند التعيين والترقية. هذا ولما كان أعضاء الخدمة المدنية العلمية يشكلون هيكلا تنظيمياً مستقلا ومتميزاً عن هيكل الخدمة المدنية العادية، فقد أدى ذلك إلى ازدواج فى تسيير شئون الجهاز الإدارى(٢).

وتنقسم وظائف الخدمة المدنية العلمية إلى ثلاث مجموعات رئيسية وهى: مجموعة المساعدين العلميين، ومجموعة الخبراء، ومجموعة العلماء. وتنقسم كل منها إلى تسع درجات داخلية. وتقابل هذه المجموعات الثلاث المجموعات الكتابية والتنفيذية والإدارية فى الخدمة المدنية العادية، وذلك من حيث المستوى الوظيفى(٣).

ومما يتقدم يتضح أن انجلترا تتفق مع فرنسا من حيث اتباع نظام الترتيب الأوربى، وإن كان النظام الإنجليزى التقليدى يختلف عن النظام الفرنسى فيما يلى(٤):

---

(١) ويطلق عليها أيضا المجموعة المهنية العلمية والفنية .
Professional Scientific and Technical Class
كما يطلق عليها اختصارا المجموعة الفنية Technical Class

(٢) راجع تقرير لجنة مراجعة تنظيم الخدمة المدنية العلمية بانجلترا ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها . وكذلك : شارل دباش ، المرجع السابق، ص ٤٦٥ .

(٣) ر. ج. س. براون ، المرجع السابق ، ص ٦٦ وما بعدها . وبول مارى جودميه ، اررجع السابق ، ص ٦٦ وما بعدها ، ودانييل لوشاك . المرجع السابق ، ص ١٦ .

(٤) راجع : باربر ، المرجع السابق ، ص ٦٧ . وروجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ١٣١ . وآلين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٦١٦ وما بعدها ، ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ ، ١٢٧ .

١ - يستند نظام الترتيب الفرنسى إلى قانون أساسى للوظيفة العامة صادر عن السلطه التشريعية. بينما يستند النظام الإنجليزى أساساً إلى القرارات والتوجيهات الصادرة عن مجلس الوزراء، وكذلك التعليمات والمنشورات الصادرة عن وزارة الخزانة وإدارة الخدمة المدنية.

٢ - لا يوجد فى فرنسا سوى نظام موحد للخدمه المدنيه يحكم الإداريين والفنيين معا، ويمكن للفنيين فى ظله الوصول إلى أعلى الدرجات الإدارية شأنهم فى ذلك شأن الإداريين، وليس ثمه تفرقه ملموسه بين الوظائف الفنية والإدارية وذلك على عكس الحال فى انجلترا حيث يعتبر نظام الخدمة المدنيه العلميه نظاماً مستقلا ومتميزاً عن نظام الخدمة المدنية العادية.

٣ - يجعل النظام الفرنسى لشاغلى الوظائف العليا نظاماً مستقلا يطلق عليه الوظائف الخارجة عن الكادر (Hors Echèlle). أما فى انجلترا فإن كبار الموظفين يندمجون فى النظام العادى، حيث يشغلون أعلى درجات الطبقه الإدارية.

٤ - يتسم النظام الفرنسى بالمرونة، إذ يسهل نسبياً الانتقال فيما بين الوظائف المختلفة، وبخاصه بالنسبة للمستويات العليا. كما يسهل نسبياً الانتقال فيما بين المجموعات.

٥ - لا تحظى أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات بالاهتمام الكافى فى مجال ترتيب الوظائف العامة فى انجلترا، إذ ينصب الاهتمام على الموظفين وظروفهم الشخصية ومؤهلاتهم الدراسية(١). وذلك بخلاف الحال فى فرنسا التى تعطى لأعمال الوظائف إهتماماً أكبر. وإن كان الهدف النهائى فى هذين النظامين هو ترتيب الموظفين، إذ يحقق النظام الانجليزى ذلك الهدف دون الاستعانة بأعمال الوظائف، بينما يحققه النظام الفرنسى مستعيناً بتلك الأعمال كعنصر وسيط(٢).

---

(١) روجيه جريجوار، المرجع السابق، ص ١٣١ . ومحمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص ١٢٦، ١٢٧ . وألين بلانتى، المرجع السابق، طبعة سنة ١٩٧١، ص ٦١٦ وما بعدها .

(٢) روجيه جريجوار، المرجع السابق، ص ١٣١ .

الفرع الثالث

نظم الترتيب الخاصة

توجد فى انجلترا عدة وظائف تخضع لنظم ترتيب مستقلة ، شأنها فى ذلك شأن سائر الدول . إلا أن غالبية هذه النظم تتميز بانتمائها — بالرغم من استقلالها — إلى المجموعات الوظيفية الأربع التى ينقسم إليها الترتيب العام . فلا توجد لها تقسيمات مستقلة ، بل توجد درجات فرعية ومسميات وظيفية خاصة بها ، ينتمى كل منها فى النهاية إلى إحدى المجموعات الأربع المعروفة ، ويخضع بالتالى للقواعد التى تحكم تلك المجموعة ، وذلك فيما عدا القواعد المخالفة التى تقضى بها النظم الخاصة .

كما تتميز نظم الترتيب الخاصة فى انجلترا بميلها نحو الأسلوب الموضوعى ، وإن كانت لا تطبقه تطبيقاً كاملا ، وذلك بخلاف نظام الترتيب العام الذى يقوم على الأسلوب الشخصى .

ويمكن أن نذكر من الوظائف التى تخضع لنظم ترتيب خاصة فى انجلترا الوظائف المتعلقة بقطاع الصناعات المؤممة ، وإدارة المستشفيات ، وكذلك وظائف التدريس الجامعى ، والقوات المسلحة ، والشرطة ، والإدارة الخارجية ، وإدارة ما وراء البحار ، وإدارة البريد[١] .

ففى الإدارة الخارجية : تتداخل فئات وظائف تلك الإدارة مع مجموعات الخدمة المدنية العادية ، وذلك فى كثير من الأحوال . ويرجع ذلك إلى تشابهها من حيث الانقسام إلى أربعة مستويات فضلا عن قيام بعض أعضاء تلك الإدارة بالعمل داخل حدود الدولة ، مع انتدابهم أو استعارتهم أحياناً من الإدارات

---

(١) The Midland Bank Review, Know your Ministry, A Description of Government Departments, Revised and Reprinted from the Midland Bank Review, Europa Publications Limited, London, 1959, pp. 145, 174, 215.

راجع كذلك : ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٩٠ ، ١١٦ ، ٤٢٨ وما بعدها .

الحكومية المختلفة ، وإن كانت الادارة الخارجية تعتبر إدارة مستقلة ، وتنفرد من ثم بتنظيم خاص يتفق مع طبيعة مسئولياتها السياسية ، وذلك منذ تولى أنطونى إيدن وزارة الخارجية فى عام ١٩٤٣ [١] . وقد وضع ذلك التنظيم شروطاً مختلفة لكل مستوى وظيفى تتعلق بالامتحانات الأكاديمية والمقابلات الشخصية واختبارات التأهيل العامة التى يجتازها المرشحون لشغل وظائف ذلك المستوى [٢] .

هذا وتنقسم وظائف الادارة الخارجية إلى وظائف دبلوماسية ووظائف قنصلية [٣] :

وتنقسم الوظائف الأولى إلى أربعة مستويات وهى الملحق العسكرى أو البحرى أو الجوى ، والقائم بالأعمال ، والوزير المفوض ، والسفير . وتنقسم الوظائف القنصلية بدورها إلى أربعة مستويات وهى موظف القنصلية ، ونائب القنصل ، والقنصل ، والقنصل العام [٤] . وهى تقسيمات مبسطة وواضحة وتنحصر فى عدد قليل من المستويات الوظيفية .

---

(١) ومن مظاهر ذلك الاستقلال أن وزارة الخـزانة ليست مسئولة عن تعيينات أعضاء الادارة الخارجية مثلما هى مسئوله عن تعيينات الموظفين العاديين ، ولا يتولى أحد سكرتيرى الخزانه رئاسة نظام الخدمة المدنية بها ، بل يتولاها مجلس يرأسه السكرتير الدائم للادارة الخارجيه . كما أن اختبارات التعيين بالادارة تتم بصورة مستقلة تماما عن سـائر اختبارات الخدمة المدنية وبشروط وقواعد مختلفه . راجع ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

(٢) راجع تقرير بنك ميدلاند ، المرجع السابق ، ص ٢١٥ وما بعدها . وماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٩٠ .

(٣) والمقصود هنا هو الوظائف السياسية ، اذ يوجد بالادارة الخارجية موظفـون يمارسون وظائف غير سياسيه ، وهم الاداريون والكتـابيون والعمال ، وهم يعملون فى لندن بصفة دائمة ، ويخضعون لنظـام الخـدمة المدنية العادى ، ولا يعتبرون أعضاء بالادارة الخارجية . راجع ماكنـزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٩١ .

(٤) راجع فى تفاصيل هذه الفئات :

John J. Clarke, Outlines of Central Government, Sir Isaac Pitman and Son Limited, 14th edition, London, 1965, p. 239.

أما إدارة ما وراء البحـــار : فقد كانت تسمى إدارة المستعمرات (The Colonial Civil Service) . وكانت تختص بادارة شـئون الموظفين الانجليز العاملين فى المستعمرات التابعة لانجلترا ، ثم عدل اسمها فى سنة ١٩٥٤ إلى « إدارة ما وراء البحار » حينما بدأت انجلترا فى تصفية مستعمراتها . وأصبحت الادارة بعد ذلك مختصة بكافة شئون الموظفين الانجليز العاملين فى دول أجنبية ، وهى تضم أعضاء من جميع مستويات الخدمة المدنية الأربع(١) .

وتعتبر خدمة كل مكتب من مكاتب إدارة ما وراء البحار خدمة مدنية قائمة بذاتها . وقد تم تقسيم موظفى كل مكتب إلى خمس مجموعات نوعية وهى مجموعة الشئون الادارية . ومجموعة الشئون الطبية . ومجموعة الشئون الزراعية . والمجموعة التعليمية . وإدارة الشرطة(٢) .

أما إدارة البريد : فقد أدرجت وظائفها فى مجموعة خاصة من الفئات التى تتميز بهـا تلك الادارة ، ويقوم أغلب أعضائها بأعمال يدوية(٣) . ويستمد ترتيب وظائف هذه الادارة طبيعته الخاصة من المهام الرئيسية الثلاث التى تمارسها وهى القيام باستلام وتسليم الخطابات والطرود ، وإجراء الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وادخار الأموال للأفراد . ولذلك توجد بالادارة المذكورة وظائف يدوية لممارسة المهمة الأولى ، ووظائف فنية لممارسة المهمتين الثانية والثالثة . ويقوم ترتيب وظائف إدارة البريد على أساس إتعدد الدرجات ، حتى يناسب الوظائف المتعددة التى يمارسها موظفو تلك الادارة .

=

وكذلك : Lord Strang, The Foreign Office, George Allen and Report of a Committee appointed to review the organisa- Unwin Limited, London and Oxford University Press Inc., New York, 1957, p. 56.

(١) راجع ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٢٨ ، ٩١ وما بعدها .

(٢) ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٩٢ .

(٣) جون كلارك ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ وما بعدها . وتقرير بنك ميدلاند ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ وما بعدها .

وتتضمن وظائف إدارة البريد عدة مجموعات(١) . فهناك مجموعة وظائف التبويب والحفظ ، ولا يتطلب شغل هـذه الوظائف الحصول على مؤهلات معينة ويكتفى بتدريب شاغليها عملياً بعد تعيينهم ، وتنقسم هذه المجموعة إلى عدة درجات تتم الترقية إليها بالأقدمية المطلقة . ولا يسهل على شاغليها الانتقال إلى المجموعة الوظيفية الأعلى بسبب تضخم عددهم .

وهناك مجموعة الوظائف اليدوية ، ويعتمد التعيين والترقية داخل هذه المجموعة على الكفاءة واجتياز اختبارات مبسطة . وهى تتضمن عدداً كبيراً من الدرجات ومنها درجة موزع البريد ، والمصنف ، وصبى المراسلات ، وصبى التليفون ، وعامل التليفون البريدى ، وكاتب الآلة الكاتبة والاختزال .

وتوجد كذلك مجموعة الوظائف الكتابية ، وهى تمثل فى معظمها درجة يطلق عليها اسم موظف البريد والتلغراف (Postal and Telegraph Officer) إذ يقوم شاغلوها أساساً بالأعمال الكتابية والحسابية والمراجعة والتسويات والخزينة . ويمكن التعيين بها ابتداء أو الترقية إليها من الوظائف الأدنى ، وذلك بنفس شروط التعيين التى يخضع لها موظفو المجموعة الكتابية بموجب نظام الخدمة المدنية العادية .

كما توجد مجموعة الوظائف الهندسية ، وتنقسم هذه المجموعه إلى ثلاث درجات رئيسيه ، وهى مساعد المهندس ، والمهندس التنفيذى ، وكبير المهندسين وتمثل هذه المجموعه الجانب الفنى لوظائف إدارة البريد . ويمكن الترقيه منها واليها إذا توافرت الشروط والمؤهلات الفنيه المطلوبه . إلا أن الترقيه داخل وظائفها تتم ببطء .

وهنالك أخيراً مجموعة الوظائف الاشرافيه ، وتضم وظائف الادارة والرقابة والاشراف . وتوازى معظم درجاتها درجات المجموعه التنفيذية فى ظل نظام الخدمة المدنية العادية ، كما يخضع شاغلوها لإجراءات التعيين التى يخضع لها موظفو تلك المجموعة . وهى تضم وظائف متنوعة ، وذلك من حيث طبيعتها

---

(١) ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ١١٦ وما بعدها .

ومستواها الوظيفى . إذ توجد على قمة موظفى توزيع البريد درجة (Head Postmaster) . كما توجد على قمة موظفى وعمال التليفون درجة (Telephone Managers) . أما شاغلو الوظائف الكتابية والروتينية فيرأسهم من يعرف باسم (Postal Controller) وتساعده مجموعة من المعاونين .

ويرأس إدارة البريد مجلس يتكون من ١٢ عضواً ، بينهم ثمانية من الاداريين وأربعة من المهندسين على أن يكون الرئيس من بينهم . ويمكن الترقية إلى هذا المستوى عن طريق شاغلى الوظائف الأدنى ، بشرط الحصول على مؤهل جامعى مع إثبات الكفاءة والقدرة القيادية فضلا عن الخبرة اللازمة .

وهكذا نجد أن الخدمة لدى إدارة البريد هى خدمة مدنية مستقلة ذات وظائف متكاملة[١] .

الفرع الرابع

تقدير نظام الترتيب الانجليزى التقليدى

يتضح مما سبق مدى اهتمام الحكومة الانجليزية بتكوين اللجان المختلفة بين الحين والآخر لاصلاح شئون الخدمة المدنية ، وخاصة فيما يتعلق بترتيب الوظائف العامة ، وهو اهتمام محمود . كما يتضح مما سبق أن الحكومة الإنجليزية تعنى عناية بالغة بوضع توصيات هذه اللجان موضع التطبيق ، وذلك منذ منتصف القرن الماضى[٢] .

بيد أنه يؤخذ على نظام الترتيب الإنجليزى طبقا لصورته التقليدية أنه يتسم بالجمود ، حيث تنقسم الوظيفة العامة هناك إلى أربع مجموعات متميزة وشبه منفصلة ، وذلك بسبب ضعف العلاقة بينها ، واختلافها اختلافا كبيراً من حيث شروط الإلتحاق بها والقواعد التى تحكم شاغليها والمرتبات التى يتقاضونها، إلى غير

---

(١) راجع : ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ١١٩ .
(٢) ج. أ. كامبل ، المرجع السابق ، ص ٥٣ .

ذلك . كما أنه ليس من السهل انتقال الموظف من مجموعة إلى أخرى(١) .

ولاشك أن هذا الوضع يضر بالوظيفة العامة، إذ يؤدى إلى الجمود والتعقيدات ، كما يؤدى إلى إثارة الأحقاد بين موظفى مختلف المجموعات ، وخاصة فى نظرتهم إلى المجموعة الإدارية التى تعزل نفسها عن سائر المجموعات باعتبارها المجموعة الارستقراطية فى مجال الوظيفة العامة الإنجليزية . ومن ذلك حقد موظفى المجموعة التنفيذية الذين يبذلون أضخم جهد من أجل انفراد المجموعة الإدارية بسلطة إصدار القرارات . هذا بالإضافة إلى انحصار ترقية موظفى المجموعة التنفيذية إلى المجموعة الإدارية فى أضيق نطاق(٢) .

كما يؤخذ على نظام الترتيب الإنجليزى الانقسام بلا مبرر إلى عدد كبير من الدرجات . إذ تبلغ ثمانى عشرة درجة تقريباً . كما أن الدرجات الفرعية التى تحتويها الكادرات المختلفة تبلغ حوالى ١٤٠٠ درجة(٣) . وهو إسراف فى التقسيم يمكن تفاديه عن طريق ادماج الدرجات الصغيرة أو المتقاربة . خاصة وأن أسلوب الترتيب الأوربى يعتمد على التخصصات العامة ، ولا يحتاج من ثم إلى مثل هذا العدد الضخم من المستويات الوظيفية .

ويؤخذ على نظام الترتيب الإنجليزى التقليدى كذلك عدم اعتداده بأعمال الوظائف وماتتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، مع اعتماده على الظروف الشخصية والمؤهلات الدراسية المتعلقة بالموظفين . وذلك على عكس النظام الفرنسى الذى يعطى قدرا من الاهتمام لأعمال الوظيفة ، وإن كان يعطى اهتماما رئيسيا لظروف الموظفين الشخصية ومؤهلاتهم الدراسية كما قدمنا .

---

(١) Frank Stacey, British Government 1966-1975, (Years of Reform), Oxford University Press, London, New York, 1975, p. 101.

راجع كذلك : شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٦ وما بعدها .

(٢) Frank Dunnil, The Civil Service, Some Human Aspects, George Allen and Unwin Ltd., 1st edition, London, 1956, pp. 205, 206.

(٣) راجع جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٢ .

ونحن نفضل تغليب العناصر الموضوعية فى مجال ترتيب الوظائف العامة ، الأمر الذى يقتضى تقسيم هذه الوظائف إلى مجموعات وتحديد المواصفات ومطالب التأهيل المتعلقة بكل مجموعة ، هذا مع تغليب العنصر الشخصى فى عملية تحديد المستوى العام لمرتبات الموظفين العموميين والمزايا المادية والأدبية التى تتقرر لهم . وهذا هو الاتجاه الأصلح بالنسبة للدول الآخذة فى النمو والدول التى تقيم تنظيم شئون الخدمة المدنية على أساس أسلوب المهنة الدائمة .

المبحث الرابع
تقدير النظام الاوربى

يؤيد خبراء الإدارة العامة فى هيئة الأمم المتحدة نظام الترتيب الأوربى ، وينظرون إليه بوصفه نظاماً أساسياً يدخل ضمن النظم المكونة للديمقراطية الحديثة، شأنه فى ذلك شأن النظام الدستورى والحزبى وما إلى ذلك . وهم يرون أن من مزايا ذلك النظام أنه يساعد الوزراء على وضع البرامج الجديدة واتخاذ القرارات السياسية السليمة(١) . كما أنه يمتاز بالسهولة من حيث التطبيق ، ويفتح أمام الموظف العام فرصة أكبر للتدرج المهنى ، مع تحقيق الإحساس بالاستقرار ، وخاصة بالنسبة لذوى التخصص العام (Generalists) ، وذلك على عكس المتخصصين (Specialists) . هذا فضلا عن أن النظام الأوربى يسهل انتقال الموظفين داخل الجهة الإدارية ، كما يسهل إدارة شئون الموظفين ومراقبة النفقات المتعلقة بهم ، مما يجعل العمل بهذا النظام أكثر بساطة واقتصادا من غيره(٢) .

---

(١) تقرير الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٤٥ من النسخة الفرنسية .

(٢) ومما تجدر الاشارة اليه أن هيئة الأمم المتحدة تأخذ بالنظام الأوربى فى مجال ترتيب وظائفها الادارية . وقد قامت هذه الهيئة باقتباس نظام الترتيب الأمريكى عند قيامها بترتيب وظائف الأمانة العامة . وكان ذلك بناء على مشروع تقدمت به لجنة من الخبراء المختصين ، وقد فشلت هذه التجربة بعد أن ثبت أن النظام الأوربى يعتبر أكثر مرونة واقتصادا من

ولا شك أن الأخذ بالنظام الأوربى يساعد على اختيار الموظفين اختيارا سليما ؛ وينمى لديهم الإحساس بالانتماء للإدارة ، ويحقق لهم ضمانات الاستقرار التى تدفعهم إلى تأدية وظائفهم على أفضل وجه . ومن أهم هذه الضمانات ضمان الترقية المستمرة على مدار مدة الخدمة المدنية . كما أنه يحمى الإدارة العامة من الفاشلين فى المهن الأخرى والباحثين عن المال بلا جهد . إذ يضمن النظام المذكور توظيف من يميلون إلى التكيف مع الإدارة العامة وتكريس كل حياتهم لها واكتساب الخبرة الطويلة لديها . مما يتيح للإدارة فرصة تدريب الموظفين على أعمالهم الوظيفية منذ التحاقهم بالخدمة المدنية إلى حين انتهاء هذه الخدمة . ويمكنها بالتالى من توفير الخبرات والتخصصات اللازمة(١) .

زد على ذلك أن النظام الاوربى يسمح بترتيب المجموعات الوظائفية بطريقة سليمة . وبمرونة تمكن الإدارة العامة من تكايف الموظف بأية أعمال تحقق الصالح العام(٢) .

بيد أنه يؤخذ على نظام الترتيب الاوربى أنه لايقوم على أساس أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات : بل يقوم على أساس الظروف الشخصية للموظفين ومؤهلاتهم الدراسية . وهو ما يتعارض مع أصول التنظيم العلمى التى تقضى بأن يكون عمل الوظيفة الوحدة الاساسية فى مجال النشاط الإدارى وأن يكون تعيين الموظف العام بقصد تأدية ذلك العمل .

كما يؤخذ على ذلك النظـــام فى رأى البعض أنه يجعل من الجهاز الإدارى سلطة رابعة وهى السلطة الإدارية ، ويدفع الإدارة إلى الإبقاء على غير القادرين

=
النظام الأمريكى . راجع : تقرير الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ من النسخة الفرنسية . وكذلك : جيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٨ .

(١) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٩ وما بعدها ، ص ١٣٣ . وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٣٦٧ ، ٣٦٨ .

(٢) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ .

من الموظفين طالما أن مدة خدمتهم لم تنقض لسبب من الاسباب المقررة قانوناً[١] .

ويؤخذ على النظام الاوربى كذلك اتسامه بالتعقيد ، مما يصعب معه فهمه . كما أن الترقية فى ظل هذا النظام تتم بطريقة تلقائية بغض النظر عن احتياجات الإدارة أو كفاءات الموظفين ، مما يضعف الحوافز لدى الموظفين بسبب الاستجابة لحاجاتهم بصرف النظر عن حاجات الإدارة . كما أن الجهاز الإدارى يتحمل فى ظل النظام الاوربى عبء تدريب الموظفين طيلة مدة خدمتهم المدنية ، مما يزيد من الاعباء الملقاة على عاتق هذا الجهاز[٢] .

بيد أننا نرى أن النظام الاوربى لا يجعل من الجهاز الإدارى سلطة رابعة ، إذ يلقى هذا النظام على عاتق الموظف العام جملة التزامات تحول دون تكوين مثل تلك السلطة . كما أنه يجعل من الموظف مجرد عامل لدى الدولة بقصد تحقيق المصلحة العامة .

كما أننا نرى أنه ليس سليما ما وجه إلى ذلك النظام من أنه يضطر الإداره الى الاحتفاظ بموظفين غير قادرين ، إذ مما لا يتعارض مع العمل بالنظام الأوربى أن يقتصر اختيار شاغلى الوظائف العامة على الأكفاء وحدهم ، وأن تحدد لهم فترة اختبار للتحقق من صلاحيتهم قبل تثبيتهم ، أو ان تحدد للاحالة إلى المعاش السن المناسبة التى تبدأ عندها خدمة الموظف العام فى التناقص إلى الحد الذى يشكل معه عبئاً على الدولة ، فضلا عن إمكانية تقرير مزايا معينة لمن يتركون الخدمة قبل سن التقاعد تشجيعاً لهم على التخلى عن مناصبهم للكفاءات الجديدة . ومن جهة أخرى فإنه مما لا يتعارض مع طبيعة النظام الأوربى أن توقع على الموظف غير الكفء العقوبات اللازمة التى قد تصل إلى حد الفصل من الوظيفة إذا وجد أن بقاءه بها يتعارض مع المصلحة العامة .

---

(١) تقرير منظمة العمل الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠ وما بعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ وما بعدها .

(٢) شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٧ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٩ وما بعدها ، ص ١٣٣ ، ١٣٤ .

كما أننا لا نرى فى النظام الاوربى تعقيداً ، بل نراه أكثر بساطة من غيره . ويمكن فى اعتقادنا التغلب على عيب الترقية التلقائية عن طريق قصر الترقية الوظيفية على الاكفاء دون غيرهم وفى حدود الحاجة العملية ، مع استمرار استفادة سائر الموظفين من علاواتهم الدورية حتى لا يضاروا من تأخر ترقيتهم وظيفيا .

على أنه أيا كان الامر ، فإن ذلك لا يعنى أننا نرى فى النظام الاوربى نظاما خالص المزايا . فهو يكون معيباً إذا استند إلى الظروف الشخصية للموظفين استناداً تاماً دون الاهتمام بأعمال الوظائف ، وهو الامر السائد فعلا فى كثير من الدول حيث يصل الامر إلى حد تكليف الموظف العام بأعمال لا علاقة لها إطلاقا بنوع المؤهل الحاصل عليه أو نوعية الخبرات العملية التى يتمتع بها أو مهاراته المختلفة. ولا شك أن مبادىء التنظيم الإدارى تقضى بأن يتم ترتيب الوظائف العامة حسب صعوباتها ومسئولياتها ، وأن يختار لشغلها الموظف القادر على تحمل تلك الصعوبات والمسئوليات . وهو ما يمكن تحقيقه فى ظل مزايا النظام الاوربى ، إذ لا تعارض بين تحقيق تلك المزايا وبين إجراء الترتيب الموضوعى الذى يتسم بالبساطة والوضوح وعدم الاسراف فى عدد المستويات الوظيفية ، والذى يتدرج تدرجا منطقياً ومتسلسلا بشكل منتظم دون عقبات .

فاذا ما تحقق ذلك للنظام الاوربى ، فإنه يصبح أصلح النظم ، وذلك بفضل ما يحققه للموظف العام من ضمانات الاستقرار والاستمرار ، مع استناده إلى التخصص العام دون التخصص الدقيق الذى يضع الموظف فى دائرة عمل محدودة لا توفر له مرونة الانتقال أو الترقى من وظيفة لأخرى . كما أنه يصبح أصلح النظم داخل الدول ذات الامكانيات المادية والفنية المحدودة ، وذلك بفضل ما يوفره من الوقت والجهد والمال ، وبفضل بساطته ووضوحه وسهولة إعداده وتنفيذه ، وعدم احتياجه إلى أعداد ضخمة من الخبراء والفنيين والأجهزة المتطورة (١) .

---

(١) راجع فى تأييد النظام الأوربى بوجه عام : سليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٤٩٤ .

وكذلك : محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ وما بعدها .

الفصل الثانى

الترتيب فى النظام الأمريكى

المبحث الأول

طبيعة التوظف

يقوم التوظيف فى ظل النظام الأمريكى على أساس فكرة الوظيفة (Position أو Emploi) ، وبمقتضاها يتم اختيار الموظف العام لشغل وظيفة محددة تدخل فى نطاق تخصصه الدقيق ، ويظل فيها طيلة مدة خدمته بالإدارة العامة ، وهى فى الأغلب الأعم مدة محددة وقصيرة . ولا يوجد على الموظف التزام بالبقاء فى الخدمة(1) .

ولذلك يتسم شغل الوظائف العامة فى النظام المذكور بالتأقيت . كما أن ترتيبها يتم على أساس موضوعى يعتمد على التخصص الدقيق من جانب الموظف العام ، وذلك فى مجال أعمال وظيفة معينة بالذات وبغض النظر عن ظروفه الشخصية . وفيما يلى بيان لهاتين السمتين :

أولا : تأقيت الشغل :

لاتعتبر الوظيفة العامة فى ظل النظام الأمريكى مهنة دائمة كما هو الحال فى

---

(1) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها .
ويطلق البعض على نظام الوظيفة « البناء المفتوح » (Structure Ouverte) أو (Open System) ، وذلك نظرا لسهولة الانتقال فى اى وقت فيما بين الوظيفة العامة وقطاعات العمل الأخرى . راجع : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ وما بعدها . وكذلك فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ وما بعدها .

النظام الأوربى ، بل تعتبر عملا عارضا ومؤقتاً . وهى لا تختلف فى هذا الشأن عن العمل لدى المشروعات الخاصة . كما أن هذه الوظيفة تقوم على أساس العلاقة التعاقدية ولاالتنظيمية(١) . ولذلك يعمل الموظف العام لدى الإدارة لمدة محدودة لايتمتع خلالها بأية امتيازات كالترقيةأو العلاوةالدورية أو حق البقاء فىالوظيفة مدى حياته الوظيفية ويجوز للادارة العامة إنهاء خدمته فى أى وقت ولأى سبب ، وذلك كالغاء الوظيفة أو الرغبة فى ضغط النفقات العامة أو لعدم حاجة العمل(٢). كما أنه يجوزالموظف ترك الخدمة لأى سبب كالحصول على عمل آخر بشروط أفضل . كما يجوز له إعادة شغل الوظيفة العامة من جديد ، مما لا يجعل الوظائف العامة مهنة دائمة بالنسبة لشاغلها(٣) . وإذا كان ذلك محتمل الحدوث فى ظل النظام الأوربى ، إلا أنه يحدث نادرا ، هذا فى حين أنه يحدث باستمرار فى ظل النظام الأمريكى ، وذلك فيما عدا بعض المجالات المحدودة التى تطبق فيها فكرة العلاقة التنظيمية استثناء(٤) .

وترجع فكرة تأقيت شغل الوظيفة العامة إلى أسلوب الشعب الأمريكى فى التفكير . فهو يبغض البيروقراطية ، ويكره حكومة الموظفين ، ولا يعطى للموظف العام الهيبة والتقدير اللذين تعطيهما له الشعوب الأخرى ، ويرفض إعطاءه أية امتيازات أو ضمانات : لأنه يرى فى ذلك مخالفة شديدة للديمقراطية ولسيادة الشعب . وهو يفتقد الثقة فى الموظف العام إلى حد أنه لايقتنع بما يبرر بقاءه فى منصبه طوال حياته العملية .

---

(١) راجع : Martine Lamarque, La Fonction Publique Fédérale aux Etats-Unis, Presses Universitaires de France, Paris, 1971, pp. 108, 109.

وكذلك : ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٠ .

(٢) الين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الأول ، ص ١٢ وما بعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها .

(٣) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٤٣ وما بعدها . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ وما بعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها .

(٤) الين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الأول ، ص ١٣ .

كما أن الشعب الأمريكى يرى أن مبدأ تأقيت شغل الوظيفة يضمن تحقيق المساواة بين المواطنين أمام الوظائف العامة ، وإتاحة الفرصة لهم جميعاً للالتحاق بها .

وهو يرى كذلك أنه من بين الحريات الأساسية للانسان قدرة رب العمل على تغيير العامل فى أى وقت ، وقدرة العامل على تغيير رب العمل فى أى وقت أيضا . والعلاقة بينهما لا يحكمها مبدأ السلطة الرئاسية ، بل يحكمها خضوع كليهما للقانون ولسلطان الشعب الذى يملك حق السيطرة على الموظفين العموميين عن طريق ممثليه الذين ينتخبهم بنفسه . ومن ناحية أخرى فإن قدرة الشخص على تغيير الجهة التى يعمل بها بين الحين والآخر هى خير ضمان له يحميه من إساءة استعمال السلطة ضده من أية جهة عمل .

والمجتمع الأمريكى يعتبر الإدارة العامة مجرد مشروع لا يتميز عن الإدارة الخاصة من أية ناحية ، لذا فهو يرى إخضاع الإدارة العامة لذات النظم والأوضاع التى يخضع لها الأفراد ، وعدم إخضاع موظفيها لنظام قانونى خاص . حيث أنهم لا يختلفون من حيث أوضاعهم القانونية عن العاملين فى المشروعات الخاصة. ويرى أن من فوائد هذا النظام استبعاد وجود طبقة من الموظفين المحترفين الذين يعتبرون الوظيفة العامة نوعا من الملكية ، ووسيلة لتحقيق مآربهم الشخصية(١) .

وأخيراً فإن مبدأ تأقيت شغل الوظيفة فى الولايات المتحدة الأمريكية له أصل تاريخى ، يرجع إلى القرن التاسع عشر . حينما كان مبدأ الغنائم (Spoils System) مطبقا . وهو المبدأ الذى يقرر أن الغنائم تعود إلى الحزب المنتصر فى الانتخابات

---

(١) راجع مقالا حول الفرق بين الادارة العامة والادارة الخاصة فى امريكا كتبه : Michael A. Murray

بعنوان : Comparing Public and Private Management : An Exploratory Essay.

فى : Public Administration Review, Published by the American Society for Public Administration, Bimonthly, Washington D.C., U.S.A., No. 4, July/August 1975, p. 364.

(To the victors belong the spoils) بمعنى أن الوظائف العامة تصبح حكراً على الحزب الذى يفوز فى الانتخابات العامة يشغلها بمن يشاء من أنصاره ومؤيديه وكان من مقتضى ذلك أن شغل الموظف العام لوظيفته يعتبر موقوتا بفترة بقاء الحزب الذى ينتمى إليه على مقاعد الحكم (وهى عادة أربع سنوات) وبعد ذلك يجوز للحزب الجديد عزله من منصبه وشغل المنصب بموظف جديد ينتمى إليه .

وبالرغم من أن نظام الغنائم قد اندثر بصدور قانون بندلتون فى سنة ١٨٨٣ (وهو القانون الذى يجعل من الجدارة والصلاحية أساسا فى اختيار الموظفين العموميين بدلا من المحسوبية السياسية) . إلا أن مبدأ تأقيت شغل الوظيفة قد ظل قائماً فى أمريكا بعد ذلك(١) .

ثانيا : موضوعية الشغل :

ينظر إلى الوظيفة العامة فى النظام الأمريكى نظرة موضوعية ، بما يجعل للوظيفة الاعتبار الأول فى كل ما يحكم الخدمة المدنية من تنظيمات ، وذلك بوصفها الوحدة الأساسية التى تقوم عليها تلك الخدمة ، على أن يكون الاعتبار الثانى للظروف الشخصية أو المؤهلات الدراسية المتعلقة بالموظفين(٢) .

ولذلك تعتبر أعمال الوظيفة أساساً لتحديد مكانها فى الهيكل الوظيفى ، مما يستوجب تحليل كل وظيفة إلى عدة عناصر ، مع توصيفها تفصيلا وتحديد الشروط اللازم توافرها فيمن يشغلها ، على أن تتم بعد ذلك عملية شغلها بالشخص المناسب لها(٣) . وعندئذ يحصل الموظف المعين على الراتب المحدد لوظيفته كما يتمتع بمزاياها

---

(١) برنار جورناى ، جان كسلر ، جين سيوبك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ . وهنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما بعدها . وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها .

(٢) راجع : دوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ وما بعدها . وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٧ وما بعدها .

(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما بعدها .

حتى ولو كان حاصلا على مؤهلات أعلى من المؤهلات المطلوبة لشغل هذه الوظيفة أو كان يتمتع بخبرات أكبر من الخبرات اللازمة لها . إذ لا يتقرر المرتب للموظف حسب مؤهلاته وظروفه الشخصية ، ولكنه يتقرر للوظيفة ذاتها حسب ماتضمنه من أعمال . ولذلك يتقرر نفس المرتب لشخصين يحملان مؤهلين مختلفين لأنهما يمارسان نفس العمل ، كما يتقرر مرتبان مختلفان لشخصين يحملان نفس المؤهل لأنهما يمارسان عملين مختلفين(١) .

المبحث الثانى

نظام الترتيب

يتسم ترتيب الوظائف العامة فى ظل النظام الامريكى بجملة خصائص تتمثل فى موضوعية هذا الترتيب ، والاعتداد بالتخصص الدقيق ، مع الربط بين الوظيفة والدرجة ، وذلك على النحو التالى :

أولا : موضوعية الترتيب :

يتميز ترتيب الوظائف العامة بموجب النظام الامريكى بموضوعيته . إذ أن هذا الترتيب لايتم بناء على عناصر شخصية تتعلق بشاغل الوظيفة كالمؤهلات العلمية أو القدرات الذاتية أو المكانة الاجتماعية ، بل يتم بناء على العناصر التى تتضمنها الوظيفة كالصعوبات والمسئوليات والمؤهلات والخبرات . وبذلك يتقرر المرتب للوظيفة ذاتها لا للموظف أو شهادته الدراسية(٢) .

---

(١) فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٠٩ وما بعدها . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

(٢) تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٣٢ وما بعـــدها . ودوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ وما بعدها . وموريس كليكية ، اررجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها . وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها . وفوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها .

وتستلزم هذه الموضوعية بالنسبة لعملية ترتيب الوظائف العامة تحليل هذه الوظائف إلى العناصر المكونة لها ، وذلك بهدف المقارنة بينها بطريقة علمية دقيقة تساعد على إتمام هذه العملية على أفضل صورة ممكنة . ولهذا يمر ترتيب الوظائف العامة طبقا للأسلوب الامريكى بالمراحل الاربع التالية[١] :

١ — جمع البيانات :

يبدأ الترتيب بمرحلة جمع المعلومات اللازمة لتحديد واجبات ومسئوليات كل وظيفة ، ومن أهم هذه المعلومات : درجة مايصدر عن الوظيفة من الإشراف والرقابة - درجة خضوعها للاشراف والرقابة - المؤهلات والخبرات اللازمة لممارستها - علاقتها بالهيكل الوظيفى للادارة فى مجموعه .

ويمكن جمع تلك المعلومات عن طريق الأسئلة التحليلية المكتوبة التى تتعلق بواجبات ومسئوليات الوظيفة ، على أن توزع تلك الأسئلة على جميع الموظفين ليقوموا بالإجابة عليها وإعادتها للمسئولين ، أو عن طريق قيام بعض الخبراء المتخصصين بأنفسهم بسؤال الموظفين شفويا ، مع تدوين إجاباتهم واستخلاص المعلومات اللازمة . هذا مع الرجوع إلى الرؤساء والمديرين للتحقق من مدى دقة إجابات موظفيهم .

٢ — تقسيم الوظائف إلى فئات :

ويتم بعد ذلك تقسيم الوظائف إلى فئات ، تضم كل منها مختلف الوظائف التى تتشابه فى درجة الصعوبة والمسئولية ، وذلك بناء على المعلومات التى تم جمعها فى المرحلة الأولى ، على أن تتقرر معاملة مالية واحدة للوظائف التى تضمها كل فئة .

وتتميز هذه المرحلة بالصعوبة ، إذ تسفر المرحلة الأولى عن وجود عدد ضخم من أنواع الوظائف ، مما يوجب تجميعها وتقسيمها إلى مجموعات محدودة ،

---

(١) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ وما بعدها . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ وما بعدها . وموريس كليكيه ، المرجع السابق ، ص ٣٣ وما بعدها .

مع مراعاة تميز كل مجموعة بخصائص مشتركة ، وذلك طبقاً لمعايير محددة ودقيقة(١) .

٣ — توصيف الفئات :

ثم تأتى بعدئذ مرحلة وضع المواصفات المتعلقة بكل فئة من فئات الوظائف التى تم التوصل إليها فى المرحلة السابقة ، وذلك بهدف تعريفها وتمييزها عن غيرها . وتشمل هذه المواصفات عنوان الفئة المعبر عن المنصب الذى تتضمنه ، مثل المهندس او الطبيب أو المحاسب أو الباحث أو المراجع . هذا مع تحديد الواجبات والمسئوليات التى تتضمنها الفئة تحديداً قاطعا يميزها عن الواجبات والمسئوليات الخاصة بالفئات الأخرى تميزا واضحا ، وكذلك تحديد الحد الادنى من المؤهلات والخبرات والقدرات المختلفة اللازم توافرها فيمن يشغل وظائف تلك الفئة(٢) .

٤ — تنفيذ الترتيب :

وتتمثل هذه المرحلة فى تنفيذ نظام الترتيب الذى تم التوصل إليه فى المراحل الثلاث السابقة ، وذلك عن طريق وضع كل وظيفة فى الفئة المناسبة لها ، بحيث يؤدى ذلك إلى إيجاد هيكل وظيفى كامل يضم مجموعة من الفئات كما يضم جميع الوظائف

---

(١) وهذه هى مرحلة « تقويم الوظائف » التى تتم بطرق عديدة ومن أهمها : المراتب — الدرجات أو الفئات السابق تحديدها — التقدير بالنقط — مقارنة العوامل — مقارنة العوامل مع استخدام النقط — المقاييس الدالة على سمات الوظيفة وجوانبها — قياس النطاق الزمنى لحرية التصرف .

راجع فى ذلك تفصيلا :

Patton, Littlefield and Self, Job Evaluation, Irwin, New York, 1964, p. 103.

Robert Sibson, Wages and Salaries, New York, 1960, p. 43.

Sonyth and Murphy, Job Evaluation and Employee Rating, Mc Graw-Hill Book Co., New York, 1946, p. 26.

ومايكل جوسياس ، المرجع السابق ، ص ٣٥٣ ، وموريس كليكيه ، المرجع السابق ، ص ١٢ وما بعدها .

(٢) فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ وما بعدها .

القائمة فعلا ، على أن يخضع هذا النظام للمراجعة الدورية المستمرة ، بقصد إحداث التطوير الذى يساير التقدم المستمر فى مجال الاساليب الفنية والعلمية المتعلقة بطرق العمل ، وتساير التغير الدائم فى العلاقات القائمة بين مختلف فروع الجهاز الإدارى نتيجة للظروف الإدارية المتغيرة(١) .

ثانيا : الاعتداد بالتخصص الدقيق :

يقوم ترتيب الوظائف العامة فى ظل النظام الامريكى على أساس التخصص الدقيق . إذ أن الوظيفة بموجب هذا النظام لاتعتبر مجرد وحدة بشرية أو مالية تستهدف تحديد احتياجات الإدارة من الموظفين ، أو تحديد الاعتمادات المالية اللازمة لدفع مرتباتهم ، ولكنها تعتبر وحدة عمل حقيقية تعبر بدقة عن عمل معين يتعلق بتخصص محدد . وهـــذا هو ما دعا البعض إلى القول بأن العمل الإدارى فى ظل النظام الامريكى يقسم بدقة إلى أقسام صغيرة ، مع إسناد كل قسم إلى الشخص ذى التخصص الدقيق(٢) .

ويستوجب ذلك الامر المغالاة فى إنشاء عدد ضخم من المستويات الوظيفية المتنوعة ، وذلك حتى يمكن تغطية التخصصات العديدة التى تسفر عنها عملية ترتيب الوظائف العامة ، كما يستلزم إجراء دراسات تحليلية مفصلة بشأن هذه الوظائف وذلك بعد مدة طويلة يبذل خلالها الكثير من الجهود والنفقات والخبرات المتعددة مما يؤدى فى النهاية إلى اقسام الترتيب بالتعقيد الذى يصعب معه فهمه وتطبيقه(٣) .

ثالثاً : الربط بين الوظيفة والدرجة :

يقوم النظام الامريكى بشأن الترتيب الوظيفى على أساس الربط بين الدرجات وبين أعمال الوظائف ، وذلك على عكس النظام الاوربى . ولذلك لاتتقرر الدرجة

(١) سليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٧٠ وما بعدها ، وطبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٣٨٤ وما بعدها . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ .

(٢) برنار جورناى ، جان كسلر ، جبين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ ، ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ . فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ .

(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ .

لموظف معين يحمل شهادة دراسية معينة . بل تتقرر لعمل معين يسند لمن تتوفر لديه الاشتراطات اللازمة لمواجهة صعوبات ومسئوليات ذلك العمل .

كما أن الموظف لايتمتع بحق الترقية إلى الدرجة الاعلى ، وإن كان يجوز تعيينه فيها تعيينا مبتدأ إذا ما توافرت فيه الاشتراطات اللازمة لها ، واجتاز الامتحان الذى يعقد للمتقدمين لشغلها . فإذا ما عين بها كان عليه تولى الاعمال المرتبطة بالدرجة التى ألحق بها ، مع تقاضى الراتب المقرر لها ، وذلك بغض النظر عن الظروف الشخصية أو المؤهلات الدراسية ، إلا بالقدر الذى تحتاج إليه ممارسة الوظيفة ، وذلك كمتطلبات تأهيل لا كأساس لتحديد الدرجة والمرتب . لذا يوجد ارتباط مباشر ودقيق بين نوع التخصص الدراسى للموظف وبين العمل الذى يمارسه فعلا ، وهو العمل الذى يكون قد حدد بدقة قبل شغل الوظيفة ، مما يجعل الموظف على علم سابق بالأعمال التى سيكلف بممارستها . ولا تكون للرئيس المختص من ثم سلطة تحديد أو تعديل تلك الاعمال[1] .

هذا ومما يترتب على ذلك الارتباط الوثيق بين الدرجة والوظيفة فى ظل النظام الامريكى ، أنهما تدوران معا وجودا وعدما . إذ تنصرفان من الوجهة العملية إلى مسئوليات معينة كما تتطلبان اشتراطات محددة وتوجبان معاملة مالية موحدة . ولذلك يكتسب الموظف الدرجة بمجرد قيامه بتولى الوظيفة ، ويفقدها بمجرد تركها ولو كان ذلك لأسباب لا دخل له فيها كالغاء الوظيفة ، إذ لا تلتزم الإدارة أمامه بحفظ هذه الدرجة له أو إعادة تعيينه فى وظيفة أخرى[2] .

---

(١) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٤ وما بعدها . وتقرير الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وما بعدها . وسليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ وما بعدها . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ .

(٢) برنار جورناى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ .

المبحث الثالث

تطبيقات الترتيب

المطلب الأول

فى دول النظام الأمريكى بوجه عام

يقوم النظام الأمريكى فى الولايات المتحدة الأمريكية ، كما يقوم داخل بعض الدول الاخرى ، وفى مقدمتها كنــــدا وسويسرا وكوستاريكا وبناما وكولومبيا . وقد نصت عليه بعض التشريعات كما هو الحال فى اليابان وبعض الدول العربية ، وإن كان هذا النظام لم يوضع داخل الدول الاخيرة موضع التطبيق مما يجعله نظاما محدود المجال . وذلك على عكس النظام الاوروبى . هذا مع ملاحظة أن الدول التى تطبق النظام الأمريكى تتبع أسلوبا يكاد يطابق الاسلوب المتبع فى الولايات المتحدة الامريكية ، وإن كان يختلف عنه بشأن بعض التفصيلات الفرعية التى لا تمس الخطوط الرئيسيه(١) .

ففى كندا ، يخضع ترتيب الوظائف العامة لنظام يماثل نظام الولايات المتحدة الأمريكية . إذ توجد هيئة تضم المسئولين عن نظم الخدمة المدنيةفى هاتين الدولتين وهى جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة وكندا .

« The Civil Service Assembly of the United States and Canada ».

كما تصدر من الدولتين المذكورتين بصفة مستمرة تقارير مشتركة عن الترتيب . وكان أولها التقرير الذى نشرته اللجنة السداسية المشكلة من بين أعضاء الكونجرس الأمريكى فى سنة ١٩٢٠ بهدف النظر فى إعادة ترتيب الوظائف العامة طبقا لما تتضمنه من واجبات ومسئوليات . وقد ذهبت هذه اللجنة إلى القول بعدم صلاحية نظم الترتيب التى كانت قائمة من قبل ، وذلك بسبب عدم استنادها إلى

---

(١) راجع : فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ ، ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

الواجبات والمسئوليات . وقد أعد فى ذات الوقت تقرير مماثل عن ترتيب الوظائف العامة فى كندا(١) .

وقد انبثقت عن جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة وكندا لجنة مشتركة لترتيب الوظائف العامة وخطط الأجور المتعلقة بعمال الخدمة المدنية لهاتين الدولتين ، وأطلق عليها (لجنة ترتيب الوظائف وخطط الأجور فى الخدمة المدنية) ويقوم ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة وكندا على الأسس والقواعد التى تتضمنها التقارير الصادرة عن تلك اللجنة المشتركة(٢) .

وفى كوستاريكا ، يقوم ترتيب الوظائف العامة فى الإدارة المركزية على أساس الخطة التى أقرت فى سنة ١٩٥٧ . وقد تم هذا الترتيب فى معظم الإدارات اللامركزية حسب مدى الصعوبة والمسئولية المتعلقة بكل وظيفة ، ومدى خبرة وصلاحية الموظف ، وتوجد فى بعض المؤسسات العامة نظم متكاملة لترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا ، وإن كانت هذه النظم لم تكتمل بعد ، إذ لم تحقق حتى الآن الارتباط المنطقى بين مقدار المسئولية وبين قيمة المرتب . كما أن للأقدمية أثرها الهام فى مجال الترقيات(٣) .

وقد رتبت الوظائف العامة فى بناما عام ١٩٦٢ ، وكان ذلك بأسلوب يماثل ماحدث فى كوستاريكا . وقد تمت عملية الترتيب أيضا فى الإدارات المركزية وحدها ، ولم يمتد أثرها إلى المؤسسات اللامركزية التى استبعدت من مجال تطبيق قانون الترتيب(٤) .

وقد تقرر فى كولومبيا فى سنة ١٩٥٨ بمقتضى قانون الترتيب أن توضع كل وظيفة عامة فى ترتيب معين طبقا للمسئوليات والمهام التى تتضمنها أعمال الوظيفة

---

(١) جيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٨ .

(٢) يراجع تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، وهو التقرير الذى سبقت الاشارة اليه فى عدة مواضع من هذا البحث .

(٣) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٤٨ .

(٤) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٥١ .

إلا أن ذلك القانون لم يعن بوضع نظام تفصيلى محدد للترتيب يوضح طريقة تنفيذه . ثم قامت كولومبيا فى سنة ١٩٦٢ بوضع نظام موضوعى شامل للترتيب[١] .

وفى اليابان ، ينص قانون الخدمة العامة رقم ١٢٠ لسنة ١٩٤٧ (فى المادة التاسعة والعشرين) على أن يتم ترتيب جميع الوظائف الحكومية طبقا لأنواع الواجبات ودرجات تعقيدها ودرجات المسئولية المنوطة بها ، وأن يتم وضع جميع الوظائف التى تخضع لشروط توظف موحدة فى مجموعة واحدة ، وتتقرر لها متطلبات تأهيل متماثلة ، وتمنح لشاغليها أجور موحدة[٢] .

بيد أن البعض يرى أنه لايوجد فى اليابان ترتيب موضوعى بشأن الوظائف العامة حسب ماتتضمنه من أعمال ومسئوليات ، بل يتم تحديد المسئوليات بصورة عامة ومجملة . كما يرون أن الوظيفة العامة هناك تعتبر أقرب إلى نظام المهنة الدائمة ، وأن للمؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف ومدة خدمته الاعتبار الأساسى فى تحديد مكانه فى السلم الإدارى[٣] .

وهناك دول عربية تتجه تشريعاتها نحو الأسلوب الامريكى بشأن ترتيب الوظائف العامة ، وإن كانت ظروف تلك الدول لم تسمح بعد بوضع ذلك الأسلوب موضع التطبيق . هذا فضلا عن أن هذه الدول لم تتبع أسلوبا موضوعيا خالصا ، إذ تمزج بين الأسلوبين الموضوعى والشخصى معا ، وإن كانت الموضوعية تعتبر أكثر وضوحا . ومن هذه الدول الكويت ، والمملكة العربية السعودية ، والمملكة الأردنية الهاشمية .

ففى الكويت ، يقوم قانون الوظائف العامة المدنية الصادر بالمرسوم الأميرى رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ على أساس تقسيم الوظائف الدائمة إلى أربع حلقات وهى :

الحلقة الأولى وتتضمن الوظائف العليا ـ والحلقة الثانية وتتضمن الوظائف العالية الحلقة الثالثة وتتضمن الوظائف المتوسطة ـ والحلقة الرابعة وتتضمن وظائف المستخدمين

---

(١) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٥٥ .
(٢) قانون الخدمة العامة اليابانى ، المرجع السابق ، ص ١٢ .
(٣) م. ى. يوشينو ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .

وتنقسم كل من الوظائف العالية والوظائف المتوسطة إلى نوعين :
وظائف فنية ، ووظائف إدارية(١) .

وقد اشترط المشرع الكويتى لشغل وظائف كل حلقة الحصول على تأهيل دراسى معين . ولكنه استوجب أن تتفق نوعية المؤهل الدراسى مع طبيعة أعمال الوظيفة . وقد قام بتقسيم كل حلقة من الحلقات الأربع إلى عدة درجات تبلغ فى مجموعها ثلاث عشرة درجة وظيفية . واستلزم أن تكون ترقية الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته مباشرة بشرط أن تكون الترقية إلى وظيفة خالية من نفس نوع الوظيفة التى يشغلها ، وعلى أن تتوفر فيه كافة الشروط اللازمة لشغلها بما فى ذلك استيفاء الحد الأدنى لمدد الترقية الواردة فى القانون(٢) .

هذا ويرى البعض أن الوظيفة العامة فى الكويت تعتبر مهنة دائمة لامؤقتة . إذ أن المادة التاسعة عشرة من قانون الموظفين الكويتى تنص على أن يكون تعيين الموظف العام لأول مرة فى أدنى درجات الحلقتين الثانية والثالثة (مع جواز الاستثناء من ذلك الشرط) . كما أن تحديد مرتب معين لكل من يحصل على مؤهل دراسى معين هو نظام لتسعير الشهادات . وأخيرا فانه لم يتم أى ترتيب علمى موضوعى لوظائفها العامة حسب ما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات(٣) .

---

(١) يراجع : الكتيب الصادر من ديوان الموظفين بدولة الكويت والمتضمن لقانون الوظائف العامة المدنية ، الكويت ، ١٩٦٠ ، ص ١ وما بعدها .

وكذلك : دكتور عبد الفتاح حسن ، مبادىء القانون الادارى الكويتى ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص ٢٢٣ ، ص ٢٨٠ وما بعدهما .

وحسن أحمد توفيق ، الادارة العامة فى دولة الكويت ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٣١ وما بعدها .

ودولة الكويت ، ديوان الموظفين ، المكتب الفنى ، مجموعة القوانين المتعلقة بشئون التوظف ، ص ٣ وما بعدها .

(٢) قوانين الخدمة المدنية فى الدول والبلاد العربية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، المرجع السابق ، الجزء السابع ، ص ٥ .

(٣) حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة فى دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٣١ وما بعدها .

ويستفاد من قانون الخدمة المدنية الكويتى ومذكرته التفسيرية أن المشرع اعتنق مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف العامة . فقد ورد فى هذه المذكرة : « توضع المواصفات اللازمة لشغل كل مستوى من مستويات الوظائف العامة ، وتحديد الأجر المناسب لها تبعا لما يتحمله شاغلها من مسئولية ، وما يحتاج اليه من خبرة فى عمله ، وطبقا لقاعدة الأجر على قدر العمل » . كما ورد فى المادة التاسعة من القانون ذاته : « لا يجوز رفع درجة الوظيفة إلا إذا زادت أعباؤها» فمن مقتضى ذلك النص عدم جواز نقل الوظيفة إلى درجة أعلى - وبالتالى زيادة الأجر المقرر لشاغلها - إلا إذا زادت الأعمال التى تتضمنها تلك الوظيفة زيادة تبرر رفع الأجر المقابل لها . وهو نص يدل على اعتناق المشرع الكويتى لموضوعية الترتيب[1] .

ومما تقدم يتضح أن نظام الترتيب الكويتى يمزج بين النظامين الأمريكى والأوربى ، إذ يأخذ من الأول موضوعيته بصفة عامة ، بينما يأخذ من الثانى دائمية المهنة وتقسيم الوظائف إلى عدد محدود من الحلقات الوظيفية ، مع إعطاء بعض الأهمية لمدة الخبرة العملية والمؤهلات العلمية ، بشرط اتفاق نوعيتها مع طبيعة أعمال الوظيفة ، وهو شرط يتسم بالموضوعية فى حد ذاته ، مما يدعونا إلى القول بأن النظام الكويتى يميل نحو النظام الأمريكى ، حيث أن موضوعية الترتيب تغلب على القواعد التى وضعها المشرع ، وباعتبار أن تلك الموضوعية هى الخاصية الأساسية التى تميز النظام الأمريكى ، وإن كانت لم تدخل إلى حيز التطبيق العملى بعد فى الكويت بسبب نقص الخبرات الفنية اللازمة[2] .

---

(١) قوانين الخدمة المدنية فى الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، ص ٣ وما بعدها .

(٢) وقد وضع المرسوم الصادر فى « أبو ظبى » فى سنة ١٩٧٠ والخاص بقانون الخدمة المدنية نظاما للترتيب مشابها للنظام الكويتى ، حيث قسم الوظائف العامة أيضا الى أربع حلقات : الحلقة الأولى للوظائف العليا وتضم الدرجة الخاصة « أعلى الدرجات » والدرجتين الممتازين « الأولى والثانية » - والحلقة الثانية للوظائف الادارية ، والحلقة الثالثة للوظائف المتوسطة ، والحلقة الرابعة للوظائف العمالية ، وتضم كل حلقة منها أربع =

وفى المملكة العربية السعودية يقوم القانون الجديد للموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الملكى رقم م/ه المؤرخ أول صفر سنة ١٣٩١ هجريه (٢٧ مارس سنه ١٩٧١ ميلادية) بتقسيم الوظيفه العامه إلى عدد ضخم من المراتب والدرجات الوظيفيه يصل إلى ثمانى عشرة مرتبه (منها خمس عشرة مرتبه للموظفين وثلاث للمستخدمين) . وتنقسم تلك المراتب إلى نحو ١٣٥ درجه داخليه[1] . وقد نصت المادة الثانيه من القانون المذكور على أن تصنف الوظائف بتجميعها فى فئات ، وأن تتضمن كل منها الوظائف المتماثلة من حيث طبيعة العمل ومستوى الواجبات والمسئوليات ، والمؤهلات المطلوبة لشغلها .

كما نصت المادة الثالثة على أن توصف مختلف الفئات بحيث تتضمن أوصاف كل منها الاسم الدال عليها ، ومرتبتها حسب سلم الرواتب المرافق للقانون ، ووصفا عاما لواجباتها ومسئولياتها ، ثم وصفا تحليليا لتلك الواجبات والمسئوليات وأخيراً بيانا بالحد الأدنى لمتطلبات التأهيل اللازمة لشغلها ، وتشمل المؤهلات العلميه والعمليه ودرجه المهارة[2] .

ومن ذلك يتضح أن هذا القانون السعودى يأخذ بالنظام الأمريكى فى الترتيب القائم على الأسلوب الموضوعى ، مع الإفراط فى عدد الدرجات الوظيفيه .

=

درجات من الأولى حتى الرابعة . الا أن المشرع فى « أبو ظبى » فرق أيضا بين الحلقات المختلفة بمستوى المؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف .

يراجع : قوانين الخدمة المدنية فى البلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء التاسع ، ص ٦ ، ٣٦ .

(١) عبد الفتاح خضر ، شرح نظام الموظفين العام بالمملكة العربية السعودية ، الجزء الأول ، معهد الادارة العامة بالمملكة السعودية ، ١٣٩٤ هـ - ١٩٧٤ م ، نص المرسوم الملكى رقم م / ٥ لسنة ١٣٩١ هـ ، ص ١٥٨ وما بعدها .

(٢) ديوان الموظفين العام ، المملكة العربية السعودية ، نظام الموظفين العام ، الرياض ، ١٣٩١ هـ .

وقد بدأ ديوان الموظفين السعودى فى وضع برنامج لترتيب الوظائف العامة وذلك تنفيذاً لاتجاه الدولة نحو منح الموظفين القائمين بوظائف تتماثل طبيعة عملها رواتب موحدة بقدر الإمكان(١).

وفى المملكة الأردنية الهاشمية ، يأخذ القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ الصادر بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٦٦(٢) بمبدأ توصيف وترتيب الوظائف العامة ، إذ تقرر المادة الخامسة « فقرة ج » من القانون المذكور أن تقوم كل دائرة مختصة (أى كل وحدة من وحدات الجهاز الإدارى للدولة) بالتعاون مع ديوان الموظفين بوضع وصف شامل لكل وظيفة من الوظائف الرئيسية ، ثم وصف عام للوظائف الأخرى المتماثلة ، وأن تحدد فى هذا الوصف الواجبات والمسئوليات المنوطة بالوظيفة ، والحد الأدنى للمؤهلات العلمية والخبرات العملية الواجب توفرها فى شاغل الوظيفة ، كما أن الفقرة « هـ » من المادة ذاتها توجب أن يعهد إلى كل موظف بالعمل الذى يتناسب مع قدراته ومؤهلاته وخبراته ، على أن تتاح له فرصة الاختيار والانتقال من عمل إلى آخر فى حدود مصلحة العمل .

وقد عهد هذا القانون إلى ديوان الموظفين بوضع خطط ترتيب الوظائف

---

(١) عبد الفتاح خضر ، المرجع السابق ، ص ١٧ .

وقد كانت الوظيفة العامة فى المملكة العربية السعودية طبقا للقانون السابق (الصادر بالأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٣٧٧ هـ ، ١٩٥٨ م)تتبع النظام الأوربى وتقوم على الأسلوب الشخصى فى الترتيب القائم على المؤهلات الدراسية لا على أعمال الوظائف . وكان ذلك القانون يحذو حذو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فى مصر من حيث تقسيم الموظفين العموميين الى موظفين داخل الهيئة (١٣ مرتبة وظيفية) وموظفين خارج الهيئة (٣ مراتب وظيفية) .

يراجع : حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة فى المملكة العربية السعودية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، يناير ١٩٧١ ، ص ٤٧ وما بعدها .

(٢) تراجع الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية ، العدد رقم ١٩١١ ، الصادر بتاريخ ٣٠ مارس سنة ١٩٦٦ ، وكذلك المنشور الصادر من ديوان الموظفين الأردنى بعنوان (نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦) فى سبتمبر من نفس العام .

فى جميع الدوائر والاشراف على حسن تطبيقها بعد أن يقرها مجلس الوزراء ، ووضع جدول (أو أكثر من جدول) للرتبات على أساس خطة ترتيب الوظائف التى يضعها ، وتعديل تلك الجداول والخطط كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وتطبيق القرارات الصادرة من مجلس الوزراء فى هذا الشأن(١) .

وتقضى المادة التاسعة من القانون سالف الذكر أن يضع الديوان خطط الترتيب على أساس واجبات كل وظيفة ومسئولياتها وصلاحياتها ، مع وضع الوظائف المتماثلة فى أصناف محددة تتضمن تعريفا واضحا للعمل ، مع أمثلة لواجبات الموظفين ، وللمؤهلات العلمية المطلوب شغلها ، وأية معلومات أخرى تكون لازمة لتحديد مرتبة الوظيفة تحديدا دقيقا(٢) .

وينقسم الموظفون العموميون فى الأردن إلى نوعين : موظفون مصنفون ، وهم الذين يعينون فى وظائف مصنفة ذات درجات . وموظفون غير مصنفين . كما ينقسم الموظفون المصنفون إلى فئتين ، وهما فئة موظفى الصنف الأول ، وفئة موظفى الصنف الثانى (المستخدمون) . هذا مع تقسيم موظفى الصنف الأول إلى سبع درجات ، وتقسيم موظفى الصنف الثانى إلى أربع درجات(٣) .

المطلب الثانى

فى الولايات المتحدة الأمريكية

الفرع الأول

تمهيد

اعترف الكونجرس الأمريكى منذ منتصف القرن الماضى بمبدأ ترتيب الوظائف العامة ، حين أقر خطة للترتيب لأول مرة فى سنة ١٨٥٣ . إلا أن تلك

---

(١) نظام الخدمة المدنية الأردنى ، المرجع السابق ، ص ٢٥ .

(٢) نظام الخدمة المدنية الأردنى ، المرجع السابق ، ص ٢٧ .
وكذلك : جمال الحسن ، شرح نظام الخدمة المدنية : النظام العام لموظفى حكومة المملكة الأردنية الهاشمية ، عمان ، ١٩٧٠ ، ص ٤٥ وما بعدها .

(٣) قوانين الخدمة المدنية فى الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء الأول ، ص ١٠ وما بعدها .

الخطة — والتى ظلت مطبقة حتى سنة ١٩٢٣ — لم تكن قائمة على أساس ماتتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات ، بل قامت على أساس هيكل الأجور القائم فعلا ، إذ تم تقسيم الموظفين العموميين إلى أربع فئات حسب ما يدفع لهم من أجور ، وذلك بغض النظر عما يمارسونه من أعمال . كما أن هذه الخطة لم تحدد للقائمين بها الخطوات التى يجب عليهم اتباعها أو القواعدالتى يستندون إليها. ولذا فقد منيت هذه الخطة بالفشل (١).

وقد شكلت مع بداية القرن الحالى عدة لجان لبحث ترتيب الوظائف العامة طبقا للأسس العلمية الحديثة ، ومن بينها لجنة (Keep Committee) المشكلة فى سنة ١٩٠٧، ولجنة (The Commission of Efficiency and Economy) المشكلة فى سنة ١٩١٠ . وقد وضعت فى عام ١٩١١ خطة لترتيب الوظائف ترتيباً موضوعيا ، وكان ذلك بخصوص مدينة شيكاغو وبعض المدن الأخرى . ثم قام الكونجرس فى سنة ١٩٢٠ بتشكيل لجنة سداسية من بين أعضائه لبحث موضوع الترتيب. وقد طالبت تلك اللجنة بإعادة ترتيب وتقويم الوظائف العامة الأمريكية على أساس موضوعى شامل(٢).

وقد انتهت تلك الجهود فى ٤ مارس سنة ١٩٢٣ بإصدار أول قانون فيدرالى لترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة على أساس موضوعى ، وهو قانون الترتيب (Classification Act) (٣). وقد عنى ذلك القانون بوضع كادرات

---

(١) تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة وكندا ، المرجع السابق ، ص ١٤ وما بعدها . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما بعدها .

(٢) جيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤٠ . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

(٣) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ٣٦ وما بعدها ، وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٣ وما بعدها .
وراجع كذلك :
John Mabry Mathews and Clarence Arthur Berdahl, Documents and Readings in American Government, Revised edition, The Macmillan Company, New York, p. 380.

عامة لوظائف الدولة فى مجال الإدارة المركزية . وذلك بعد أن كانت وظائف الجهاز الإدارى تفتقر إلى المسميات الموحدة والمواصفات المشتركة ، وبعد تمام نظم الترتيب حيث أنه كان يوجد داخل كل ولاية وكل مدينة سجل للوظائف يمكن أن يسمى ترتيبا للوظائف(١) .

وقد تم تقسيم الوظائف العامة بموجب قانون سنة ١٩٢٣ إلى خمس مجموعات رئيسية ، وهى مجموعة الوظائف المهنية (وتضم ثمانى درجات من الأولى للثامنة) ومجموعة الوظائف العلمية (وتضم تسع درجات من الأولى للتاسعة) ، ومجموعة الوظائف المالية (وتضم ست عشرة درجة من الأولى للسادسة عشرة) ، ثم مجموعة الوظائف الكتابية (وتضم عشر درجات من الأولى للعاشرة) ، وأخيراً مجموعة الوظائف الآلية (وتضم أربع درجات من الأولى للرابعة)(٢).

وقد عنى القانون المذكور بتحديد طبيعة كل مجموعة ومستويات التأهيل وفئات الأجور المتعلقة بها . كما عنى بتقسيم كل مجموعة إلى مجموعات فرعية يضم كل منها عدداً من الدرجات والوظائف ، مع التعبير عن كل درجة برقم محدد ، وعن كل وظيفة بحرف أبجدى معين . كما عنى القانون ذاته بالنص على إنشاء مجلس أعلى يسمى « مجلس ترتيب الوظائف العامة » على أن تكون غايته وضع هذا القانون موضع التنفيذ ، وذلك عن طريق مراجعة جميع وظائف الدولة ، ووضع كل منها فى المجموعة والدرجة المناسبتين .

وقد ألغى قانون سنة ١٩٢٣ فى ٢٨ أكتوبر سنة ١٩٤٩(٣) . وصدر فى

---

(١) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ ، وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٢ ، ٣٥٣ .

(٢) جيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٤ (وما بعدها . وهنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ .

(٣) John M. Pfiffner and Robert Presthus, Public Administration, 5th edition, The Roland Press Company, New York, 1967, p. 273.

وديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ وما بعدها .
ولوى فوجير ، المرجع للسابق ، ص ٢١ .

العام المذكور قانون جديد بشأن الترتيب ، مقررا نفس المبادىء الأساسية التى أوردها القانون القديم ، إذ قضى بترتيب الوظائف العامة حسب واجباتها ومسئولياتها ، مع تحديد الأجور وفقا لذلك الترتيب . كما قضى بأن تقوم كل إدارة عامة على حدة بترتيب وظائفها فى حدود القواعد العامة التى تضعها لجنة الخدمة المدنية . وإن كان القانون المذكور قد ضيق من سلطات هذه اللجنة فى مجال الإدارة المباشرة لشئون الموظفين ، مع توسيع سلطاتها فى مجال تعديل نظم الترتيب التى تضعها مختلف الإدارات (١) ، مما جعل للجنة المذكورة حق إعادة وضع وظائف كل إدارة فى المجموعة المناسبة ، مع حق تعديل قرارات الإدارة الصادرة فى هذا الشأن وتصحيح أخطائها وسحب سلطه الترتيب منها نهائيا والحلول محلها فى إجرائه . وأعطى القانون الجديد للموظفين حق الاعتراض على ترتيب الوظائف التى يشغلونها ، وذلك أمام هيئة مركزية محايدة (٢).

وقد أوجد قانون سنة ١٩٤٩ تقسيما جديداً لمجموعات الوظائف العامة أقل تعقيداً من ذلك الذى أورده قانون سنة ١٩٢٣ (٣) . إذ اكتفى بانشاء المجموعتين الآتيتين :

١ — المجموعة الأولى A :

وهى تتضمن الجدول العام (General Schedule) وتنقسم إلى ثمانى

---

(١) The Encyclopedia Americana, The International Reference work, Americana Corporation, Volume VII, 36th edition, New York, Chicago and Washington, D.S., U.S.A., 1963, p. 4. William H. Young, Introduction to American Government, 13th edition, Ogg and Ray, New York, 1966, p. 398.

(٢) راجع ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٧ .

(٣) راجع دائرة المعارف الأمريكية ، المرجع السابق ، ص ٤ . ووليام يونج ، المرجع السابق ، ص ٣٩٨ . وفيفنر ويرستنس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

عشرة درجة ، تتعلق بكبار الإداريين ذوى الصلة المباشرة بالسياسة العامة للدولة، وكذلك السكرتيرين العامين ، وكبار موظفى وسكرتيرى ومفوضى الجمارك والبريد، والعاملين بالخارج[1] .

٢ — المجموعة الثانية B :

وهى تتضمن الجدول المهنى (Crafts, Protective and Custodial Schedule) وتنقسم إلى عشر درجات ، تتعلق بالموظفين الذين يقومون بأعمال تنفيذية ، كالمهندسين والمحاسبين والمراجعين ، وغيرهم ممن لا تشملهم المجموعة الأولى [2] .

وقد عنى الكونجرس بتحديد مستوى الصعوبة والمسئولية بالنسبة للعمل الذى تتضمنه كل درجة وذلك بطريقة مرنة . كما عنى بوضع وصف للدرجات ، تاركا وصف المجموعات للجنة الخدمة المدنية . وقد عنى الكونجرس كذلك بتحديد مستويات الأجر الأساسى بالنسبة لمعظم وظائف الإدارة المركزية ، مسترشداً بمستويات أجور الأعمال المماثلة لدى القطاع الخاص . وبذلك حقق قانون سنة ١٩٤٩ المرونة لنظام الترتيب . إلا أن لجنة هوفر الثانية قد أخذت على هذا القانون تعدد الدرجات وعدم المرونة بالنسبة لتحديد مواصفات الوظائف وواجباتها ، فضلا عن عدم تناسب اختلاف الأعمال مع اختلاف المرتبات [3].

وقد أصدر الرئيس الأمريكى دوايت أيزنهاور فى ٢١ مارس سنة ١٩٥٤ أمراً

---

(١) John D. Millett, Government and Public Administration, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, Toronto, London, 1959, p. 330.

(٢) راجع : جون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٣٣٠ ، وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ · وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٥ ·

(٣) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ ·

تنفيذيا بتجميع الوظائف العليا فى مجموعة ثالثة أطلق عليها المجموعة ب . وقد استثنيت وظائف تلك المجموعة من الخضوع القواعد العامة المتعلقة بالخدمة المدنية ، وذلك نظراً لتعلقها بالوظائف السياسية العليا واختصاص الرئيس الأعلى بشغلها . وقـــد تم تحويل بعض وظائف المجموعة الأولى إلى المجموعة الجديدة (١) .

وفى عام ١٩٥٤ ألغى قانون سنة ١٩٤٩ ، وحل محله قانون الترتيب رقم ٧٦٣ لسنة ١٩٥٤ . وبمقتضاه تم إلغاء المجموعة الثانية تحقيقا للبساطة فى نظام الترتيب ، مع قصر هذا النظام على المجموعة الأولى بدرجاتها الثمانى عشرة . وقد خصصت الدرجات الثلاث العليا (١٦ ، ١٧ ، ١٨) لشاغلى الوظائف العليا . أما شاغلو المجموعة الملغاة ، فقد ضم ٤٠٪ منهم للمجموعة الأولى ، واعتبر الباقون فى حكم المتعاقدين الذين يخضعون لنفس شروط العمل فى القطاع الخاص (٢) .

الفرع الثانى

نظام الترتيب العام

أولا ـ خصائص الترتيب :

يعتبر نظام ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية من النظم الأساسية التى تحكم الخدمة المدنية . وقد كان لهذا النظام دوره بالنسبة لتشكيل الهيكل الوظيفى الحالى (٣) .

ويتميز نظام الترتيب الأمريكى بجملة خصائص عامة تتمثل فيما يلى :

---

(١) جون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ .

(٢) فيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٣ . ووليـــام يونغ ، يونج ، المرجع السابق ، ص ٣٩٨ . وفرانسوا جازييه ، المرجع الســابق ، ص ٥٣ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٩ وما بعدها . ومحمـد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .

(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما بعدها .

١ — انعدام الكادرات الدائمة :

ذلك أن إعمال مبدأ تأقيت شغل الوظائف العامة يبعد عن الإدارات الأمريكية الكادرات الإدارية الدائمة التي تتضمن سلما وظيفيا متدرجا يستغرق صعوده الحياة العملية للموظف . ولذلك يمكن للموظف العام الأمريكي الالتحاق بإحدى الوظائف العامة دون الانتماء إلى أي كادر أو الارتباط بأي سلم ، وذلك في أي وقت طالما أنه استوفى شروط شغل الوظيفة ، ويمكنه كذلك تركها والالتحاق بعمل آخر في أي وقت ، ويمكنه أيضاً العودة لشغل وظيفة ذات درجة تعلو درجة وظيفته ، طالما أنه يتقدم لاجتياز الاختبار الذي يعقد للمتقدمين إليها سواء من داخل الوظيفة العامة أو من خارجها . كما أن الإدارة يمكنها الاستغناء عن موظفيها في أي وقت[1] .

٢ — الترتيب الموضوعي :

تستوجب الموضوعية في شغل الوظائف العامة في الولايات المتحدة الأمريكية عدم ترتيب تلك الوظائف على أساس ظروف الموظفين الشخصية أو مؤهلاتهم الدراسية ، بل تستوجب ترتيبها على أساس أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، مما يجعل هذا الترتيب ترتيبا حقيقيا ، ولا يجعله ترتيبا للموظفين كما هو الحال داخل الدول الأوربية .

ولذلك تستلزم عملية الترتيب تحليلا تفصيليا دقيقا لكل عمل وظيفي إلى العناصر التي يتكون منها ، فضلا عن الاستناد إلى تلك العناصر في تقويم العمل ووضعه في المكان المناسب بالنسبة لسائر الأعمال ، مع تحديد الدرجة التي توضع فيها كل وظيفة

---

(١) فيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ • ودوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٦٢ ، ٢٦٣ • وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٢ وما بعدها • وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٩ وما بعدها • وجلال الدين احمد قاسم ، عبد الحليم مرسى طه ، الملامح الرئيسية لنظام الخدمة المدنية الفيدرالية فى الولايات المتحدة الأمريكية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، فبراير ١٩٧٢ ، ص ٣٣ وما بعدها •

مما يحقق الارتباط الوثيق بين الدرجة والوظيفة ، ويجعل الدرجة وحدة عمل حقيقية لا مجرد وحدة مالية أو بشرية[١] .

ولا يستند الترتيب الأمريكي إلى التخصص العام أو الثقافة العامة للموظف بل يستند إلى التخصصات الدقيقة أو المهارات الخاصة لدى الموظف العام. ويساعد نظام التعليم فى الولايات المتحدة على توفير تلك التخصصات . ولذلك يؤدى الترتيب الأمريكى إلى تعـــدد وتنوع المستويات والدرجات الوظيفية ذات الاختلافات الدقيقة[٢] .

٣ — ارتباط الأجور بالترتيب :

تؤدى موضوعية الترتيب فى الولايات المتحدة إلى إيجاد ارتباط وثيق بين نظام الترتيب ونظام الأجور . إذ ينتهى الترتيب الموضوعى للوظائف بتقويم لكل وظيفة ، مع الربط بين الأجور وأعمال الوظائف ، بحيث يتقاضى كل من يقوم بأعمال الوظيفة الأجر المقرر لها ، وذلك بغض النظر عن مؤهلاته الدراسية أو مدة خبرته العملية .

ولذلك يعنى قانون ترتيب الوظائف العامة فى أمريكا بتحديد أجور معظم وظائف الإدارة المركزية وفى مقدمتها الوظائف العليا ، مع تحديد الحد الأدنى والأقصى بالنسبة لمرتب كل درجة على حدة[٣] .

---

(١) فيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٩٥ · وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٧٠ ، ٤٧١ · وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٦٩ وما بعدها ·

(٢) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ · وجـون مبليت ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ · وفيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ · وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ وما بعدها ، ص ١٢٩ · ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها · وشارل دباش ، المرجـع السابق ، ص ٤٩٩ ·

(٣) جلين ستال ، المرجـع السابق ، ص ١٧٨ · وديموك ، ديموك ، كوينج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ وما بعدها · وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ ، ٣٥٦ · راجع كذلك : نصيف اسطفانوس ، قوانين

بيد أن البعض يرى أن الوظيفة العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية بدأت تتجه نحو الاصطباغ بفكرة « المهنة الدائمة » التى تميز النظام الوظيفى الأوربى . إذ لم يستطع النظام الوظيفى الأمريكى تحمل التعقيدات المتزايدة فى مجال الإدارة الحديثة ، وتزايد أهمية التدريب المستمر واكتساب الخبرات الطويلة فى مجال الخدمة المدنية ، ولذلك بدأت نظم الوظيفة العامة الأمريكية تقترب من النظم الوظيفية السائدة فى دول غرب أوربا مع اقتباس بعض مبادئها . وفى مقدمتها نظام الوظيفة العامة الانجليزية[1] .

على أنه أيا كان الأمر . فان أصحاب هذا الرأى لاينكرون أن نظام الوظيفة العامة الأمريكية مازال يختلف مع ذلك عن نظام الوظيفة الأوربية ، وأن الاتجاه نحو النظام الأوربى لايعتبر اتجاها عاما[2] . وذلك نظرا لانحصاره فى وظائف الكادرات العسكرية (فى غير وقت الحرب) ، والادارة الخارجية ، والإدارات المتعلقة بالصحة العامة ، والمطافىء ، والبريد[3] .

هذا وقد طبقت فكرة المهنة الدائمة لاول مرة داخل الولايات المتحدة الأمريكية فى مجال السلك الدبلوماسى . وكان ذلك حين صدر قانون العاملين الدبلوماسيين فى سنة ١٩٤٦ ، بعد أن بدأ الامريكيون يقدرون أهمية الخبرة الطويلة فى مجال أعمال الخدمة المدنية ، وعدم كفاية الانتماء السياسى للقيام بتلك

=

الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية (مترجمة للعربية) ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ١٣٥ وما بعدها .

(١) فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ . وهنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما بعدها . وفرانسوا جازييه . المرجع السابق ، ص ٥٥ ، ٥٦ . ومارتين لامارك ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ .

(٢) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

(٣) راجع :

Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, Public Administration, Alfred A. Knopf, 9th edition, New York, 1966, p. 335.

وكذلك : فيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ ، ١٣٦ .

الأعمال . وقد أخذت بعض الإدارات الأخرى بنفس الفكرة مع اتباع الأسلوب الشخصى فى الترتيب . ومنها إدارة السلك العسكرى وإدارة الأطباء والجراحين والممرضين فى هيئة المحاربين القدامى[١] .

وفى سنة ١٩٥٥ أوصت لجنة هوفر الثانية بتنظيم الوظائف العالية (الدرجات من الخامسة عشرة حتى الثامنة عشرة) على أساس فكرة المهنة الدائمة والأسلوب الشخصى فى الترتيب . وحاولت حكومة دوايت ايزنهاور تنفيذ مقترحات هذه اللجنة ، كما وضعت ولاية كاليفورنيا برنامجا من أجل إعداد بعض الكادرات الدائمة[٢] .

وفى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٦٦ أصدر الرئيس الامريكى ليندون جونسون أمرا رئاسيا بتحويل بعض الدرجات العليا (من ١٦ الى ١٨) الى نظام المهنة الدائمة ، بحيث يكون التعيين فى جميع وظائفها تعيينا دائما ، مالم ترخص لجنة الخدمة المدنية بغير ذلك حينما تكون الوظيفة ذاتها غير دائمة ، أو حينما تظهر للمرفق المختص حاجة استثنائية عاجلة إلى شغل إحدى الوظائف مع عدم انتظار إجراءات التعيين الدائم ، على أن يكون ذلك على سبيل الاستثناء ومقيدا بمهلة معينة ، وبما لايتجاوز نسبة محددة من مجموع وظائف المرفق ، وألا يمتد ذلك إلى الوظائف التى تتعلق بالإدارة الداخلية للمرفق[٣] .

---

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ ، ١٣٦ ، وفيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامه ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، هامش ص ٣٧٠ . وجلال الدين أحمد قاسم وعبد الحليم مرسى طه ، المرجع السابق ، ص ٤٥ . وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤١ وما بعدها .

(٢) جون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ ، وفيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ ، ٢٧٥ ، ٢٨٣ .

(٣) راجع :

Ira Sharkansky, Public Administration Policy Making in Government Agencies, Rand McNally College Publishing Company, 2nd edition, Chicago, 1973, pp. 146, 147.

وكذلك : مارتين لامارك ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ وما بعدها .

وطبقا لذلك الأمر الرئاسى لم يعد من الجائز تعيين أشخاص من خارج المرفق لشغل وظائف الدرجات ١٦ و ١٧ و ١٨ قبل التحقق من عدم وجود من يصلحون للترقية اليها من بين شاغلى الدرجات الأدنى سواء فى المرفق ذاته أو فى سائر المرافق . إلا أن التعيين بها أو الترقية اليها ظل محتفظا بالطابع الموضوعى ، حيث لايجوز التعيين أو الترقية فى تلك الوظائف إلا لمن تتوفر فيه متطلبات التأهيل الموضوعية المحددة للوظيفة ويكون متخصصا فى أعمالها تخصصا دقيقا(١) .

بيد أن نظام المهنة الدائمة لم يمتد إلى وظائف السلطتين التشريعية والقضائية ، كما أنه لم يشمل المعينين بقرارات من رئيس الجمهورية أو العاملين بالمرافق التى تخضع لنظم ترتيب خاصة مثل هيئة وادى التنسى ولجنة الطاقة الذرية والنيابة العامة . وقد تقرر أن الموظف الذى يشغل إحدى الدرجات ١٦ و ١٧ و ١٨ ويستثنى من نظام المهنة لمدة خمس سنوات يجب أن يحول إلى المهنة الدائمة ، أو أن يعين فى إحدى وظائف الدرجة الخامسة عشرة فأقل أو أن يفصل نهائيا من الخدمة(٢) .

على أن تحول نظام الوظائف العليا فى أمريكا إلى نظام المهنة الدائمة لم يحل دون اختلاف تلك الوظائف اختلافا جوهريا عن الوظائف العليا فى انجلترا إذ لاتوجد فى أمريكا تلك الصفوة المختارة من الموظفين ذوى الخبرة الإدارية الطويلة الصاعدين إلى المجموعة الإدارية فى انجلترا من المجموعات الأدنى ، بعد أن قضوا سنوات عمرهم فى خدمة الإدارة العامة . ومن غير المنتظر أن يتوفر قريبا مثل هؤلاء فى أمريكا ، وذلك بسبب فكرة التأقيت التى يأخذ

(١) مارتين لامارك ، المرجع السابق ، ص ٩٥ ، ١٩٧ وما بعدها ، وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٧٢ .

(٢) وقد أنشىء فى جامعة فرجينيا فى سنة ١٩٦٨ معهد فيدرالى لتطوير نظام المهنة للوظائف العليا . ويلتحق به جميع موظفى الدرجة ١٦ بصفة دورية ، بدءا بالمتازين منهم . راجع : مارتين لامارك ، المرجع السابق ، ص ٩٨ ، ١٠٤ ، ١٩٩ .

بها الأمريكيون بمقولة أنها تقضى على البيروقراطية وتستبعد أرستقراطية الوظيفة العامة(١).

ولذلك يؤكد القائلون باتجاه الوظيفة العامة الأمريكية نحو فكرة المهنة الدائمة ، أن نظام الوظيفة مازال قائما فى أمريكا ، لأن هذه الفكرة تتعارض مع الصورة التقليدية للوظيفة العامة الأمريكية وطبيعة العقلية الأمريكية التى تؤمن بأن تمتع الفرد بحرية تغيير جهة عمله تعتبر من الحريات الأساسية التى تمنع تعسف أصحاب الأعمال . وهو الأمر الذى أدى إلى عدم امتداد كل أفكار النظام الأوربى إلى الولايات المتحدة الأمريكية(٢) .

وعليه ، فانه يمكن القول بأن الاتجاه نحو نظام المهنة الدائمة من جانب الولايات المتحدة الأمريكية يعتبر اتجاها محدودا ، وهو يقتصر من ثم على كادرات معينة . ومازالت الوظيفة العامة تقوم على فكرة التأقيت داخل معظم الإدارات . إذ يتعذر انتشار فكرة المهنة الدائمة بصورة شاملة فى أمريكا ، نظرا لتعارض هذه الفكرة مع النظرة الأمريكية للحرية والديمقراطية ، واعتماد الوظيفة العامة هناك اعتمادا أساسيا على التخصصات الدقيقة(٣) .

كل ذلك بالرغم من أن التجربة الإدارية أثبتت فشل فكرة التأقيت التى تقوم عليها الوظيفة العامة الأمريكية ، وحاجة الخدمة المدنية إلى الاستقرار فى ظل المهنة الدائمة التى تساعد على تحقيق الخبرات الإدارية الطويلة ، مع تحقيق الابتعاد عن الاعتبارات السياسية ، وتوفير الولاء والانتماء للادارة العامة ،

---

(١) Peter H. Odegard and Hans H. Baerwald, The American Republic, Its Government and Politics, Harper and Row Publishers, New York, Evanston and London, 1964, pp. 449, 450.

(٢) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٥ ، ٥٦ . وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤١ وما بعدها . وهنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

(٣) راجع : جون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ .

فضلا عن فتح مجال العمل أمام ذوى التخصص العام[١] . وقد شعر الموظفون الأمريكيون بحاجتهم الماسة إلى الاستقرار الوظيفى والمادى منذ وقوع الأزمة المالية والاقتصادية العالمية بين عامى ١٩٢٩ و ١٩٣٣[٢] . ولذلك أوصت جميع اللجان التى شكلت لإصلاح نظام الخدمة المدنية منذ سنة ١٩٣٦ حتى سنة ١٩٥٥ بضرورة إقامة هيكل دائم للوظيفة العامة . إلا أن كل ذلك لم يلق استجابة ملموسة فى التطبيق العملى[٣] .

ثانيا ـ إجراءات الترتيب :

يرتكز ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية على عمليتين رئيسيتين ، تتمثلان فى وضع خطة الترتيب اللازمة ، ثم وضع كل وظيفة فى المجموعة المناسبة . وتقوم هذه الخطة على أساس توصيف الوظائف مع تقسيمها إلى مجموعات تسمح بإيجاد المكان المناسب لكل وظيفة[٤] .

وتبدأ أولى إجراءات الترتيب بعملية إحصاء الوظائف المختلفة ، مع وضع وصف تفصيلى لكل وظيفة على ضوء مواصفات نموذجية معينة ، على أن تخصص لكل وظيفة بطاقة تثبت مواصفاتها . وهذه هى عملية توصيف الأعمال Job Description .وتشمل مواصفات الوظيفة الاسم الذى يدل عليها ، ونوع العمل وطبيعته ، وبيان الواجبات والمسئوليات التى تتضمنها ، هذا فضلا عن

---

(١) راجع : مقال لـ Richard L. Schott بعنوان :
Public Administration as a Profession: Problems and Prospects.
فى : Public Administration Review
المرجع السابق ، مجلد رقم ٣٦ ، العدد الثالث ، مايو ـ يونيو ١٩٧٦ ، ص ٢٥٣ .

(٢) جيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤٢ ، ٤٣ .

(٣) فيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤٤ .

(٤) راجع : الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ وما بعدها . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ وما بعدها . وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٢ وما بعدها .

أهداف الوظيفة ، وطبيعة العلاقة بينها وبين الوظائف الأخرى ، ومطالب التأهيل اللازمة لممارستها كحد أدنى ، وذلك إلى جانب أمثلة تصويرية لما تتضمنه من أعمال إلى غير ذلك[١] .

ويتم بعد ذلك تقسيم الوظائف المتشابهة إلى مجموعات Classes بحيث تضم المجموعة الواحدة جملة الوظائف التى تتشابه من حيث نوع العمل ومستوى الصعوبة والمسئولية ومطالب التأهيل ، على أن تخضع لمعاملة موحدة فيما يتعلق باختبارات الصلاحية وشروط التعيين ومستوى الأجور . ولذلك يؤدى هذا الإجراء إلى اختلاف عدد الوظائف التى تتضمنها المجموعة الواحدة ، كاحتواء بعض المجموعات على آلاف الوظائف واقتصار بعضها على وظيفة واحدة[٢] .

ويأتى بعدئذ تعريف كل مجموعة تعريفا واضحا عن طريق نماذج موحدة تتضمن البيانات الأساسية التى تميز المجموعة عن غيرها . ويطلق على هذه النماذج اسم مواصفات المجموعة (Class Specification) or (Class Description) وهى تتضمن عنوان المجموعة ، والواجبات والمسئوليات التى تتعلق بوظائفها وأمثلة تصويرية للأعمال التى تتضمنها ، والحد الأدنى بشأن مطالب التأهيل اللازمة لشغلها ، ومعدلات الأجور التى تتقرر لشاغليها[٣] . على أن يتم بعد ذلك تكوين الدرجات Grades ، بحيث تضم كل درجة مجموعة الأعمال التى تتماثل فيما يتعلق بمستوى الصعوبة والمسئولية ومطالب التأهيل ومعدلات الأجور ، وإن اختلفت من حيث نوع العمل . وبذلك يتم ترتيب الدرجات ترتيبا رأسيا .

هذا ولما كان الهيكل الوظيفى للمؤسسات الكبيرة يضم عادة آلاف الدرجات فان وظائف هذه المؤسسات تقسم عادة إلى مجموعات كبيرة Groups مثل

---

(١) راجع : تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٨٣ وما بعدها ۰ وبيجورز ومايرز ، المرجع السابق ، ص ٣٤٨ ۰ وفيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٩٩ وما بعدها ۰ وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ وما بعدها ۰ وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٢ ، ١٢٥ وما بعدها ۰

(٢) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٥٦ وما بعدها ۰ وجلال قاسم وعبد الحليم طه ، المرجع السابق ، ص ٣٦ ۰

(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ ۰

المجموعة الاقتصادية والمجموعة المالية والمجموعة الاجتماعية ، كما تقسم كل منها إلى مجموعات فرعية Series ترتب حسب أسمائها ترتيبا أبجديا[١] .

ويستند تحديد الدرجات التى توضع فيها الوظائف إلى جملة عناصر ومنها : مدى خضوع شاغل الوظيفة للاشراف ومدى إشرافه على الغير ـ مدى قدرته على التصرف المستقل ـ ماتحتاجه ممارسة الوظيفة من المؤهلات العلمية والخبرة العملية ـ مقدار توفر بعض القدرات والمعارف والمهارات ـ درجة الصعوبة والمسئولية التى تتضمنها أعمال الوظيفة ـ مدى الإدراك العميق لموضوع التخصص . وقد يستند تحديد الدرجة أحيانا إلى مدى قيام شاغل الوظيفة ببعض الإنجازات القومية البارزة أو البرامج التخطيطية الكبرى . أو التمتع ببعض الصفات القيادية[٢] هذا مع ضرورة تقسيم كل عنصر من تلك العناصر إلى مستويات مختلفة ، كتقسيم العنصر المتعلق بمدى خضوع شاغل الوظيفة للاشراف إلى المستويات التالية : الخضوع للاشراف المباشر ـ الخضوع للاشراف العام ـ الخضوع للاشراف الإدارى المباشر ـ الخضوع للاشراف الادارى العام ـ الخضوع للتوجيه الادارى ـ الخضوع للتوجيه الإدارى العام (وهو أعلى المستويات الوظيفية وأقل درجات الخضوع لاشراف الغير) [٣] .

---

(١) جلين ستار ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ وما بعدها .

(٢) Marshall Edward Dimock and Gladys Ogden Dimock, Public Administration, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1964, p. 201.

راجع كذلك : تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، والنماذج المرفقة بنهاية التقرير ، المرجع السابق ، ص ٩٢ ، ٢٤٥ ، ٢٣٧ وما بعدها .

(٣) ويلاحظ أن المصطلحات التى تستخدم فى وصف الدرجات يتم اختيارها بدقة حتى تعبر عن واجبات الوظيفة ، وتفرق بين الدرجة والدرجة السابقة عليها أو التالية لها . ومن ذلك على سبيل المثال ان الدرجات الوسطى فى نظام الترتيب تتضمن صعوبة ومسئولية « كبيرتين » ، بينما تتضمن الدرجات العالية صعوبة ومسئولية « عاليتين » ، أما الدرجات الأعلى فتتضمن صعوبة ومسئولية « بارزتين » ، فى حين أن أعلى الدرجات تتضمن صعوبة =

ويعبر عن الوظائف والمجموعات والدرجات فى الولايات المتحدة الأمريكية برموز رقمية وأبجدية ، وذلك من أجل الاختصار وتسهيل إعداد ميزانية الوظائف وتيسير حفظ البيانات واستخدامها . ولذلك يرمز إلى الجدول العام General Schedule بالحرفين الأولين .G.S ويرمز إلى الدرجات الثمانى عشرة التى ينقسم اليها ذلك الجدول بالأرقام من ١ إلى ١٨ . ويرمز إلى مجموعات الوظائف بالحرف الأول من اسم المجمـــوعة ، فيرمز إلى مجموعة الوظائف المهنية

=

ومسئولية « استثنائيتين » . ونورد فيما يلى ـ للدلالة على مدى ما يتضمنه نظام الترتيب الأمريكى من الدقة والتفصيل والموضوعية والتخصص ـ مثالا لبعض العناصر التى يمكن أن تدخل تحت بنـد واحد من بنـود مواصفات الفئات وهو بند « المعارف والقدرات » :

القدرة على فهم واتباع التعليمات ـ اجادة اللغة الانجليزية ـ الكفاءة فى استخدام الآلات الكاتبة والحاسبة والالكترونية وغيرها ـ المهارة فى استخدام الأدوات اليدوية البسيطة ـ القدرة على التخطيط والاشراف والادارة ـ القدرة على تحريك العمال والفنيين والمساعدين والميكانيكيين وغيرهم ـ القدرة على تحليل الحقائق بوضوح والاستفادة منها ـ القدرة على تطبيق القواعد القانونية بدقة ـ القدرة على حل المشاكل الصعبة واتخاذ القرارات السريعة بشأنها ـ القدرة على تحليل ظروف العمل وتكييفها ـ القدرة على التعرف على الاحتياجات الاقتصادية الأساسية للادارة ـ القدرة على اعداد البيانات المطلوبة للخطط المستقبلة ـ القدرة على وضع الخطوط الرئيســية للأبحاث العلمية ـ القدرة على التنظيم العلمى للعمل ـ القدرة على قيـادة أعداد ضخمة من الموظفين ـ الدقة والسرعة فى اجراء العمليـات الحسابية والمراجعة والميزانيات ـ اللياقة الشخصية والمظهر الملائم للتعامل مع رجال الأعمال والمهنيين وممثلى الهيئات ـ الخبرة بالشئون القضائية ـ القـدرة على التعاون مع الآخرين وعلى كسب ثقتهم ـ القدرة على وزن الأمور بدقة ووضوح بما يؤدى الى اصدار القرار السليم فى الوقت المناسب .

وقد أورد بعض الكتاب ما يقرب من ٤٠ عنصرا آخر من العناصر التى يمكن أن تدخل تحت نفس البند من بنود مواصفات الفئات ، وهو بنـد « المعارف والقدرات » . كما أوردت لجنة الخدمة المدنية الأمريكية نموذجا لتوصيف وظيفة واحدة وقد قسمته الى ٥١ بندا مختلفا . راجع ديموك ، ديموك ، المرجع السابق ، ص ٢٠١ وما بعدها . وكذلك تقرير جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧ ـ ٢٦٨

Professional Jobs على سبيل المثال بالحرف P . أما المجموعات الفرعية فيرمز لها بعدة أرقام ، إذ يرمز إلى وظائف المهندسين مثلا بمجموعة الأرقام من ٨٠٠ إلى ٩٠٠[1] .

وقصارى القول أن خطوات ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية تتمثل باختصار فى أن واجبات الموظفين تصبح وظائف Positions ، كما تصبح الوظائف المتشابهة مجموعات Classes ، أما المقارنة بين المجموعات فتنسب إلى درجات Grades [2] .

ثالثا ـ سلطة الترتيب :

يتم تحديد القواعد الأساسية لعملية ترتيب الوظائف العامة بموجب تشريع يصدر من الكونجرس الأمريكى . أما القواعد التفصيلية لهذه العملية فتتم بموجب قرارات إدارية ، مع الإلتزام بالقواعد الأساسية . وهذا هو المبدأ العام وهو مبدأ سليم وضعه قانون سنة ١٩٤٩ لتوزيع مهمة الترتيب بين السلطتين التشريعية والإدارية . وإن كان الكونجرس الأمريكى لم يلتزم تماما بالمبدأ الذى وضعه قانون الترتيب ، إذ يتدخل أحيانا فى تحديد مستوى الصعوبة والمسئولية بالنسبة للعمل الذى تتضمنه كل درجة بطريقة تفصيلية . فقد وضع ثمانى عشرة قائمة تفصيلية لمواصفات الدرجات الثمانى عشرة التى يحتويها الجدول العام ،الأمر

(١) وليام يونج ، المرجع السابق ، ص ٣٩٨ · وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ · وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٥ ·

(٢) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ · ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٢١ ·

وراجع تفاصيل مواصفات الدرجات الثمانى عشرة التى تنقسم اليها الوظيفة العامة الأمريكية فى :

F.P.M. Supplement 990-1 (Civil Service Laws).

المرجع السابق ، ص ٨٧ وما بعدها · وكذلك : نصيف اسطفانوس ، قوانين الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ وما بعدها · وتقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ وما بعدها ·

الذى لايتعلق فى رأينا بنطاق القواعد الأساسية لعملية الترتيب(١).

وقد حدد الكونجرس الأمريكى أيضا القواعد العملية لاعمال نظام الترتيب كما حدد النماذج اللازمة لتطبيق ذلك النظام. ولكنه فوض لجنة الخدمة المدنية فى وضع مواصفات المجموعات، كما أعطى هذه اللجنة حق تعديل نظم الترتيب التى تضعها الإدارات المختلفة بالمخالفة للقواعد العامة، وحق سحب سلطة الترتيب من الإدارات التى تفشل فى تطبيق النظام والحلول محلها فى اتمام عملية الترتيب. إلا أن اللجنة المذكورة اضطرت بدورها إلى إسناد بعض تلك المهام إلى الإدارات بسبب ضخامة عمليات الترتيب على مستوى الإدارة المركزية، وذلك بعد أن وضعت هذه اللجنة - بالتعاون مع تلك الإدارات - القواعد اللازمة للترتيب متضمنة جملة المسئوليات التى يجب أن تحتويها وظيفة معينة حتى يمكن وضعها فى ترتيب معين، لقسترشد بها الإدارات فى عملية الترتيب(٢).

وقصارى القول أن توزيع مهمة ترتيب الوظائف العامة بين السلطات المختلفة فى الولايات المتحدة الأمريكية يتمثل فى أن الكونجرس الأمريكى يضع القواعد الرئيسية للترتيب، على أن تجعل لجنة الخدمة المدنية تلك القواعد أكثر تحديدا، ثم تقوم الإدارات العامة بوضع النظم التفصيلية التى تتفق مع تلك القواعد(٣). ثم تخضع نظم الترتيب للمراجعة المستمرة بهدف مسايرة تطورات النظم الإدارية ومحتويات الأعمال ومواصفات الوظائف. وتتم تلك المراجعة بواسطة الإدارات المختصة فى ظل رقابة لجنة الخدمة المدنية، فيما

---

(١) راجع قوانين الخدمة المدنية الأمريكية .F.P.M. المرجع السابق، ص ٨٧ وما بعدها · وليونارد هوايت، المرجع السابق، ص ٣٥٥، ٣٥٦ · وتقرير جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة وكندا، المرجع السابق، ص ١٤٢ وما بعدها ·

(٢) راجع قوانين الخدمة المدنية الأمريكية .F.P.M المرجع السابق، ص ٩٤ · ولوى فوجير، المرجع السابق، ص ٢١ ·

(٣) ليونارد هوايت، المرجع السابق، ص ٣٥٨ ·

عدا الوظائف العليا (الدرجات من ١٦ الى ١٨) حيث يتم ترتيبها ومراجعتها بواسطة اللجنة مباشرة[1] .

---

(١) تطبق الولايات المتحدة الأمريكية نفس القواعد والمبادىء العامة التى تطبقها الحكومة المركزية فى ترتيب وظائفها العامة ، ولا تختلف عنها سوى فى بعض التفاصيل الفرعية ، مثل تحديد العناصر التى تتضمنها مواصفات كل فئة ، وهو اختلاف طبيعى ناشىء عن قيام السلطات المختصة بالترتيب فى كل ولاية أو مدينة بوضع مواصفات وظائفها بنفسها ، حيث توجد لجنة للخدمة المدنية ووحدة للادارة العامة (Public Administration Service) فى كل ولاية أو مدينة كبرى ، تقومان بوضع الخطط التفصيلية لترتيب الوظائف بها (تعدها وحدة الادارة العامة وتقرها لجنة الخدمة المدنية) على ضوء القواعد والمبادىء العامة الواردة فى قانون ترتيب الوظائف الفيدرالى .

فقد قامت كل من ولايتى (Wisconsin), (Massachusetts) على سبيل المثال بتحديد أربعة عناصر كمواصفات للفئة وهى عنوان الفئة ، وبيان بالواجبات والمسئوليات التى تتضمنها ، والحد الأدنى لمتطلبات التأهيل لشغلها ، ثم بيان بأمثلة تصويرية لأعمالها .

أما ولايتى (Alabama, Arkansas) فقد استبدلتا بعنصر « الواجبات والمسئوليات » عنصرا أكثر شمولا وهو « تعريف الفئة » ويشمل الى جانب الواجبات والمسئوليات : درجة الاشراف التى يمارسها شاغل الفئة ، ودرجة الاشراف التى يخضع لها ، وتقويم للواجبات والمسئوليات . بينما اكتفت ولاية Ohio بثلاثة عناصر فقط وهى : عنوان الفئة ، الواجبات النموذجية، والحد الأدنى لمطالب التأهيل . وخصصت Detroit بندا للحد الأدنى للسن اللازم لشغل كل وظيفة .

وأضافت مدينة Seattle الى تلك العناصر عنصرا خامسا وهو « نوع التدريب والخبرة المفضلين » . بينما أضافت مدينة (Los Angeles) الى العناصر الأربعة عنصر « الملامح المميزة للعمل » . وجميعها كما يتضح لنا اختلافات فرعية لا تؤثر على الأفكار العامة التى تحكم عملية الترتيب . كما أن هناك اتفاقا على العناصر الرئيسية التى لابد من توافرها فى مواصفات الفئات ، كعنوان الفئة وبيان أهم واجباتها والحد الأدنى لمطالب التأهيل اللازمة لشغلها .

يراجع تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٢٥٠ ، ٣٧٣ وما بعدها .

الفرع الثالث

نظم الترتيب الخاصـــة

توجد بالولايات المتحدة الأمريكية فئات عديدة من الوظائف العامة مستثناة من نظام الترتيب العام، إذ تخضع لنظم ترتيب خاصة تصل فى الإدارة الفيدرالية وحدها إلى ٦٠ نظاما تحكم أكثر من ٥٥٪ من الموظفين الفيدراليين، ومن هذه الفئات السلطة القضائية والسلك الدبلوماسى والقنصلى والقوات المسلحة والشرطة وهيئة البريد والبرق وهيئة الكهرباء والمياه وهيئة المحاربين القدامى وهيئة مشروع وادى التنسى والإدارة البحرية ولجنة الطاقة الذريه(١) .

وتنقسم الفئات المذكورة إلى قسمين : قسم استثنى من الترتيب العام بالنص الصريح فى القوانين الخاصة كالسلكين الدبلوماسى والقنصلى، والسلك القضائى، والنيابة العامة، ولجنة الطاقة الذرية، ومكتب التحريات الفيدرالية، وهيئة الكهرباء والمياه، وهيئة البريد والبرق، وهيئة المحاربين القدامى، والمكتب المركزى للأبحاث، وهيئة مشروع وادى التنسى، وجهاز الأمن القومى(٢). أما القسم الآخر فقد استثنى من الترتيب العام بواسطة لجنة الخدمة المدنية التى تتمتع بسلطة إخراج بعض الفئات من النظام العام، ومن ذلك : المحامون، ووعاظ الدينيون ومخابرات الاتصال فى القوات الجوية والبحرية، ومراجعو البنك المركزى فى وزارة الخزانة، ومدير المعهد القومى لأمن المواصلات(٣).

---

(١) William Vermon Holloway and Emile B. Ader, American Government : National, State, and Local, The Roland Press Company, New York, 1959, p. 231.

(٢) مارتين لامارك، المرجع الســـابق، ص ٩٨ · وهولواى وايدر، المرجع السابق، ص ٢٣١ ·

(٣) هولواى وايدر، المرجع السابق، ص ٢٣١ · وعبد الحليم طه وجلال قاسم، المرجع السابق، ص ٦٢ وما بعدها ·

وتتميز غالبية الترتيبات الخاصة بالولايات المتحدة الأمريكية بانقسامها إلى عدد ضخم من المستويات الوظيفية ، شأنها فى ذلك شأن الترتيب العام .

إذ توجد فى السلك القضائى على سبيل المثال عدة مستويات وظيفية، تبدأ بوظائف معاونى القضاء مثل المحضرين (Bailifs) ومقررى المحاكم (Court Reporters) والحكام (Referees) والكتبة (Clerks) والمفوضين الذين يصدرون الرخص ويتلقون الدعاوى المبدئية فى القضايا الجنائية (Deputies) .

ويوجد فى المستوى الأعلى لمجموعة معاونى القضاء لدى محكمة كل منطقة مدعى (Attorney) ومساعدون. وكذلك مستدعى المحلفين (Summon Juror) وهو المختص باستحضار المحلفين والقبض على الجناة وتنفيذ قرارات المحاكم ، وهى ذات الوظيفة التى يمارسها العمدة (Sheriff) داخل الولايات(١) ، هذا بالاضافة إلى المستويات الخاصة بقضاة الدرجة الأولى ، وقضاة الدرجة الثانية ، وقضاة المحاكم الدستورية ، وقضاة المحكمة العليا ، ورئيس القضاة(٢) .

ويوجد فى سلك هيئة البريد والبرق ٢١ مستوى وظيفيا تضم جميع الأعمال التى تتضمنها مرافق الخدمات البريدية . ويتمع رئيس مجلس إدارة هذه الهيئة بسلطة الترتيب التفصيلى لوظائفها ، مع التقيد بالتشريعات التى تحدد أنواع الوظائف المتعلقة بالمستويات المختلفة ، وعلى رأسها مستوى الإدارة العليا التى تضم المديرين المساعدين والمديرين والمدير العام (Postmaster General) ، ثم مجلس الإدارة ورئيسه(٣) .

وغنى عن البيان أن الحكمة من اخضاع العاملين فى مرفق البريد والبرق

---

(١) United States Government, Organisation Manuel 1972-1973, Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, General Services Administration, Washington, 1973, p. 57.

(٢) تنظيم حكومة الولايات المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٥٥ و ٥٧ . وهولواى وايدر ، المرجع السابق ، ص ٢٤٢ .

(٣) تنظيم حكومة الولايات المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٥٢٣ ، ٥٢٤ .

فى الولايات المتحدة الأمريكيه لنظام ترتيب مستقل هى اصطباغ وظائفه بطابع خاص لا يوجد فى وظائف الترتيب العام .

كما يوجد فى السلك الدبلوماسى والقنصلى نظامان للترتيب ، يتعلق أحدهما بأعضاء التمثيل الدبلوماسى الفنيين ، وينقسم إلى ثمانى فئات وظيفية ، تبدأ بالأولى وتصل إلى الثامنه التى تقابل الدرجة الثامنة عشرة بالنسبة لدرجات الجدول العام . بينما يتعلق النظام الثانى بالموظفين العاديين العاملين بالخارجية ، وينقسم إلى عشرة فئات وظيفية .

هذا وتعتبر جهة السلك الدبلوماسى والقنصلى من الجهات الأمريكية القليلة التى تخضع الوظيفة العامة للنظام الاوربى ، وهو النظام القائم على شخصية شغل الوظيفة العامة واعتبارها مهنة دائمة ومستقرة[١] . ولذلك توجد داخل هذا السلك تفرقة بين الدرجة والوظيفة . وقد قسمت كل فئة وظيفية إلى درجتين ، بحيث ينتقل الموظف من الدرجة الأدنى إلى الدرجة الأعلى ، فتتحقق له الزيادة فى مرتبه دون حاجة إلى ترقيته ، وقد تم ذلك حلا لمشكلة بقاء عضو السلك الدبلوماسى أو القنصلى فى فئة الوظيفية الواحدة لمدة طويلة دون علاوات[٢] .

هذا وقد تم ترتيب الوظائف الفنية للجنة الطاقة الذرية على النحو التالى :

١ — رئيس مجلس محلفى الأمن الذرى

Chairman of the Atomic Safety and Licensing Board Panel.

٢ — رئيس مجلس الأمن الذرى

Chairman of the Atomic Safety and Licensing Appeal Board.

٢ — رئيس مجلس دعاوى العقود

Chairman of the Board of Contract Appeals.

٤ — رئيس المحققين — Chief Hearing Examiner.

---

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ ، ١٣٦ . وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤١ وما بعدها .

(٢) فوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٥٠ ، ٥١ .

٥ — سكرتير اللجنة	Secretary of the Commission.
٦ — مساعدون خاصون	Special Assistants.
٧ — مفوضون	Commissioners.
٨ — مساعد الرئيس	Assistant to the Chairman.
٩ — رئيس اللجنة	Chairman.

ويعاون اللجنة فى ممارسة وظائفها عدد ضخم من الموظفين الفنيين والإداريين والكتابيين(١) .

الفرع الرابع

تقدير نظام الترتيب فى الولايات المتحدة الأمريكية

يتضح من كل ما سبق أن لنظام ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية جملة مزايا ، يتمثل أولها فى أنه يقوم على أساس الترتيب الموضوعى ، إذ يستند إلى أعمال الوظائف بما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، وهو الأساس السليم فى الترتيب .

يضاف إلى ذلك أن الترتيب الأمريكى يعتبر درجات الوظيفة العامة وحدة واحدة تتدرج تصاعدياً من أدنى الدرجات إلى أعلاها ، مع عدم تقسيمها إلى طبقات شبه منفصلة كما هو الحال فى النظام الأوربى . وهو بذلك يتفادى مشكلة الطبقيـــة فى الوظائف وانقسامها ، ويلغى الحواجز القائمة بين مختلف المستويات الوظيفية .

كما أن الترتيب الأمريكى يقوم على تقسيم العمل والتخصص نزولا على مقتضى العلم الحديث ، وإن كانت مغالاة الولايات المتحدة الأمريكية فى ذلك تستوجب من حيث التطبيق الجهد الكبير والوقت الطويل والنفقات الباهظة ، وهو ما لا تحتمله سوى الدول المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية .

---

(١) تنظيم حكومة للولايات المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٨٢ ومـا بعدها .

ويمتاز الترتيب الأمريكى كذلك بأنه يساعد على إدخال عناصر جديدة فى مجال الخدمة المدنية وذلك بصفة مستمرة ، مما يساعد على ترقية هذه الخدمة ، وبخاصة فى المستويات الوظيفية العليا المسئولة عن التخطيط والتوجيه والرقابة (١) .

بيد أنه يؤخذ على الترتيب الأمريكى أنه يصيب الهيكل الوظيفى بالجمود ، إذ يضع الوظائف العامة المرتبة فى قالب جامد يتعذر تعديله ، وذلك بسبب تعقد إجراءات الترتيب أو إعادته ، وبسبب إعتماده على التخصص الدقيق والإسراف فى تعديد الدرجات الوظيفية ، مما يؤدى فى النهاية إلى صعوبة توضيح وتطبيق نظام الترتيب(٢) .

كما أن الترتيب الأمريكى يفتقر إلى الاستقرار الذى يكفل نجاح أعمال الإدارة العامة . ويرجع ذلك إلى عدم وجود كادرات منتظمة ودائمة ، وعدم إخضاع الموظفين لنظام قانونى متكامل ومستقل . إذ يشغل الوظائف العامة موظفون غير دائمين ممن لا تربطهم بالإدارة العامة علاقة مستمرة ، ولا يتمتعون بأية ضمانات للاستقرار فى الوظيفة أو الترقى إلى الوظائف الأعلى ، مما يحرمهم من اكتساب الخبرة الإدارية اللازمة ، ويحرم الخدمة المدنية من الثبات والاستقرار(٣)

يضاف إلى ما سبق أن النظام الأمريكى يعتمد اعتماداً أساسياً على الموظفين ذوى التخصص الدقيق Specialists أكثر من إعتماده على الموظفين ذوى التخصص العام Generalists . ويرجع ذلك إلى أسلوب الترتيب الأمريكى الذى يقوم على أساس تقسيم الوظائف العامة تقسيما تخصيصا معقداً .

---

(١) راجع : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ . وامم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ .

(٢) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ ، ٢٨٦ . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٥٣٠ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ .

(٣) راجع دوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ .

مع استبعاد التخصص العام بسبب قيام التعليم الأمريكى على التخصصات الدقيقة[١]. وذلك بالرغم من أن التخصص العام يعتبر ضرورة بالنسبة للإدارات العامة إلى جانب التخصصات الدقيقة[٢].

المطلب الثالث

فى انجلترا بعد تقرير فلتون

تعرض نظام الخدمة المدنية الإنجليزى بعد سنة ١٩٦٨ لبعض التطورات الهامة. وكان ذلك بتأثير التقرير الهام الذى قدمته إحدى اللجان التى درجت الحكومة الإنجليزية على تشكيلها لإصلاح نظام الخدمة المدنية، وهى لجنة فلتون (Fulton Commission) التى عقدت خلال الفترة من سنة ١٩٦٦ إلى سنة ١٩٦٨[٣]. وهى من أهم اللجان التى عقدت فى انجلترا فى هذا المجال. ذلك أن المقترحات التى قدمتها تعتبر نقطة البدء فى تحول فكرة الوظيفة العامة الإنجليزية من الأسلوب الشخصى إلى الأسلوب الموضوعى، واقترابها من فكرة الوظيفة العامة الامريكية وخاصة فيما يتعلق بالترتيب.

وقد ترددت الحكومة الإنجليزية نحو ثلاثة أعوام بشأن الأخذ بمقترحات لجنة فلتون لأن الخدمة المدنيـــة لم تألفها من قبل، ولأن العقلية الانجليزية التقليدية لا تقبل التغيير الجوهرى بالنسبة للنظام الذى استقر منذ منتصف القرن التاسع عشر[٤]. وإن كان ذلك لم يمنع الحكومة الانجليزية ابتداء من عام ١٩٧١

---

(١) شارل دباش، المرجع السابق، ص ٤٩٩ . ولوى فوجير، المرجع السابق، ص ١٥٣ وما بعدها.

(٢) برنار جورناى، جان كسلر، جين سيويك، المرجع السابق، ص ٤١١ . وليونارد هوايت، المرجع السابق، ص ٣٥٩ . وفرانسوا جازييه، المرجع السابق، ص ٢٦ .

(٣) راجع تفاصيل تشكيل اللجنة فى : فرانك ستاسى، الحكـــومة البريطانية من ١٩٦٦ — ١٩٧٥، المرجع السابق، ص ٩٨ .

(٤) وهو النظام الذى قام أساسا على مقترحات لجنة تريفيليان نورث كوت التى انعقدت فى سنة ١٨٥٣ لاصلاح نظام الخدمة المدنية البريطانى، وقد سبق لنا دراستها .

من التدرج فى محاولة تطبيق مقترحات لجنة فلتون . وقد قطعت فى سبيل ذلك شوطا بعيدا . إلا أن النظام التقليدى لم تختف معالمه ، وما زال الاتجاه الجديد فى حاجة إلى وقت طويل لكى يفرض وجوده كاملا(١) .

الفرع الأول

إنتقادات لجنة فلتون للنظام الحالى

كان الغرض الأساسى من تشكيل لجنة فلتون — التى ضمت ١٢ عضوا من رجال الأعمال وأساتذة الجامعات والموظفين وأعضاء النقابات — هو دراسة الهيكل العام لنظام الخدمة المدنية ، والكشف عما يعتوره من قصور ، مع إصدار توصياتها بشأن الاصلاح اللازم وكيفية مواجهة المشاكل الإدارية(٢) .

وقد انتقدت اللجنة تقسيم نظام الخدمة المدنية إلى مجموعات ، نظراً لافتقاره إلى التنسيق ، فضلا عن صعوبة إنتقال الموظفين بين هذه المجموعات ، مما يسبب جموداً فى حركة الموظفين على نحو يتعارض مع متطلبات التطور فى مجال الإدارة العامة كما انتقدت اللجنة كذلك اختلاف فرص الترقية بالنسبة لكل مجموعة .

---

(١) راجع :

The Civil Service, Report of the Committee Fulton about the Reform of the Civil Service in England, under the Presidence of Lord Fulton, Her Majesty's Stationary Office, London, June 1968..

راجع أيضا : النسخة الفرنسية لتقرير لجنة فلتون :

Rapport Fulton sur la Réforme de la Fonction Publique en Grande-Bretagne, Documentation Française, Paris, 1968..
(Richard A. Chapman)

وكذلك : جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٦٢ وما بعدها . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٧٨ وما بعدها .

(٢) جيوفرى ، المرجع السابق ، ص ٣٦١ وما بعدها . باربر ، المرجع السابق ، ص ٨٣ وما بعدها .

وقد اعترضت اللجنة المذكورة أيضاً على نظام الخدمة المدنية العلمية ، نظراً لقيامه على نظرة تقليدية لا تتفق مع روح العصر الحديث ، وتؤدى إلى البطء فى إنجاز الأعمال . إذ يقوم هذا النظام على أساس بحث العمل الواحد مرتين ، وذلك عن طريق الموظفين الاداريين أولا ، ثم عن طريق العلماء والفنيين ثانياً . وهو ما يؤدى إلى صعوبة تحديد المسئولية وتضارب الاختصاصات وتناقض القرارات (١) .

الفرع الثانى

مقترحات اللجنة

وعلى ضوء تلك الانتقادات ، قدمت لجنة فلتون جملة مقترحات يمكن إجمال أهمها فيما يلى :

(أولا) ضرورة قيام الخدمة المدنية على مهنيين حقيقيين من ذوى الخبرة الطويلة فى مجال الإدارة العامة ، بحيث تضم هـــذه الخدمة فى مجموعة موحدة الاختصاصيين ذوى التخصصات العلمية والفنية الدقيقة ، إلى جانب العموميين

---

(١) مقال Richard Chupman بعنوان :
The Fulton Report, A Summary.

منشور فى :
Public Administration, Journal of the Royal Institute of Public Administration, Hamilton House, London, Volume 1968, p. 443.

ومقال : (M.J. Fores and J.B.. Heath) بعنوان :
The Fulton Report : Job Evaluation and the Pay Structure, Spring 1970, p. 15.

ومقال : (R.W.L. Wilding) سكرتير لجنة فلتون بعنوان :
The Post-Fulton Programme : Strategy and Tactics, Winter 1970, p. 391.

ومقال : (R.G.S. Brown) بعنوان :
Fulton and Moral, Summer, 1971, p. 185.

ذوى التخصصات العامة الذين يتمتعون بحد أدنى من الخبرة الإدارية والثقافة العامة والمعلومات الأساسية ، وذلك نظراً لحاجة الإدارة العامة إليهم جميعاً فى مجال إصدار القرارات المدروسة ورسم السياسات السليمة .

ولذلك اقترحت اللجنة أن تدمج فى نظام موحد الخدمة المدنية العلمية فى مستوياتها العليا ، مع المستويات المدنية العادية .

(ثانياً) إلغاء المجموعات الأربع المتعلقة بالوظائف العامة ، على أن يوجد نظام تصاعدى موحد ومتسلسل من القاعدة إلى القمة بالنسبة لكل مجموعة مهنية على حدة ، وأن يضم جميع أعضاء الخدمة المدنية غير الصناعيين ، مما يؤدى فى النهاية إلى إيجاد هيكل رئاسى موحد شبيه بالنظام السائد فى الولايات المتحدة الأمريكية . هذا بالإضافة إلى وجوب احتواء هذا الهيكل الموحد على جملة سلالم تضم جميع الوظائف ، وأن يتقرر لكل سلم مرتب معين ؛ وأن تجمع الوظائف فى مجموعات مختلفة حسب التخصص المهنى ، مع تحديد شروط التعيين والترقية التى تناسب كل تخصص على حدة[١].

وقد استهدفت اللجنة المذكورة بذلك تحقيق قدر أكبر من المرونة لنظام الخدمة المدنية ، والاستفادة من المتخصصين ، وحسن استثمار كافة القوى العاملة وتيسير ترقية الموظفين العموميين[٢].

(ثالثا) إنشاء مجموعة عليا موحدة تضم جميع الوظائف العالية وترأس جميع المجموعات المهنية ، وذلك تحت اسم (Senior Policy and Management Group)؛ وتحتوى هذه المجموعة على الوظائف التى تبدأ من وظيفة رئيس الخدمة المدنية ، حتى وظيفة نائب سكرتير . ويعتمد الاختيار لشغل وظائفها على الخبرة الإدارية والصفات القيادية ، أكثر من إعتماده على التخصص المهنى ، وذلك على

---

(١) راجع فرانك ستاسى ، الحكومة البريطانية ، المرجع السابق ، ص ٩٩ .

(٢) راجع : مقال (M.J. Fores and J.B. Heath) السابق الاشارة اليه فى مجلة (Public Administration) المرجع السابق ، ربيع سنة ١٩٧٠ ، ص ١٨ .

خلاف الحال بالنسبة لشاغلى وظائف المجموعات المهنية المختلفة الأدنى من المجموعة العليا ، حيث يستلزم الأمر التمتع بقدر كبير من التخصص المهنى[١] .

(رابعاً) ضرورة أن تعبر المستويات المختلفة من الوظائف العامة عن مستويات مختلفة من الاختصاص والمسئولية . ولذلك فان الترتيب الرئاسى لأية وظيفة واختيار من يشغلها ، يجب أن يقوم أولا وقبل كل شىء على أساس تحليل وتقدير الواجبات والمسئوليات المتعلقة بها . على أن تقوم الإدارة العامة بعد ذلك باختيار الشخص الأصلح لتحمل أعباء تلك الوظيفة طبقا لما يتمتع به من مؤهلات وخبرات ، دون اشتراط التقيد بالأقدمية ، بل ودون اشتراط التقيد بالموظفين الموجودين فى داخل الإدارة بالفعل . هذا بالإضافة إلى وجوب أن تعكس مرتبات الموظفين العموميين القيمة الحقيقية لما يمارسونه من أعمال ، فضلا عن وجوب إجراء مقارنة عادلة ومستمرة بين هذه المرتبات وبين أجور الأعمال المماثلة فى قطاعات العمل الأخرى .

الفرع الثالث

نتائج مقترحات اللجنة

أعلنت الحكومة البريطانية أمام البرلمان فى ٢٦ يونيو سنة ١٩٦٨ موافقتها على ما اقترحته اللجنة بشأن إلغاء مجموعات الوظائف العامة ، مع إنشاء هيكل موحد للخدمة المدنية[٢] . وإن كانت الحكومة المذكورة لم تبدأ فى إتخاذ الخطوات التنفيذية اللازمة إلا فى أول يناير سنة ١٩٧١ . وذلك حين اتخذت بعض الإجراءات — تطبيقا لخطة وضعها مجلس هوايتلى القومى — لادماج المجموعات القائمة فى مجموعة واحدة ، مع إنشاء المجموعة الجديدة التى اقترحتها لجنة فلتون

---

(١) جيوفرى فراى المرجع السابق ، ص ٣٦١ وما بعدها • وباربر ، المرجع السابق ، ص ٨٣ وما بعدها • وجارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٥ وما بعدها •

(٢) دانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٨٠ •

لتضم الوظائف العليا من أجل الجمع بين العموميين والمتخصصين معا(١) .

وقد اتخذت الحكومة الإنجليزية خلال عامى ١٩٧٣ ، ١٩٧٤ خطوات أخرى من أجل إعادة تنظيم الخدمة المدنية طبقاً لتوصيات لجنة فلتون . ولذلك بدأ نظام المجموعات المهنية يمتد تدريجيا إلى مجال العديد من الإدارات المركزية واللامركزية(٢) . وقد اقترح تقسيم المجموعة الجديدة الموحدة — مبدئيا — إلى أحد عشر مستوى من المستويات الوظيفية ، لكى تقابل المستويات الوظيفية التى تتضمنها المجموعات الأربع(٣) .

---

(١) فرانك ستاسى ، الحكومة البريطانية ، المرجع السابق ، ص ١٠١ . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٨١ . ومقال (R.G.S. Brown) السابق الاشارة اليه فى مجلة (Public Administration) ، المرجع السابق ، صيف ١٩٧١ ، ص ١٨٥ وما بعدها .

(٢) راجع مقالى
(C. Painter), (David Steel and Jeffery Stanyer)
عن نظام الخدمة المدنية فى انجلترا بعد تقرير لجنة فلتون (The Post Fulton Civil Service) فى مجلة : (Public Administration)
المرجع السابق ، مجموعة رقم ٥٤ ، خريف سنة ١٩٧٥ ، ص ٢٥٢ . ومجموعة رقم ٥٣ ، شتاء ١٩٧٥ ، ص ٤٢٧ على الترتيب .
وراجع كذلك : فرانك ستاسى ، الحكومة البريطانية من ١٩٦٦ الى ١٩٧٥ ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .

(٣) جلان ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ . وفرانك ستاسى ، الحكومة البريطانية ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ ، ١٠٤ .
والمستويات الأحد عشر المقترحة هى :
مساعد كتابى Clerical Assistant ، موظف كتابى Clerical Officer كبير موظفين كتابيين Higher Clerical Officer موظف تنفيذى Executive Officer موظف تحت التمرين Administration Trainee ، كبير موظفين تنفيذيين Higher Executive Officer ، كبير موظفين تنفيذيين حرف أ Higher Executive Officer A ، موظف تنفيذى مشرف Senior Executive Officer رئيس Principal ، رئيس مشرف Senior Principal سكرتير مساعد Assistant Secretary
وقد أنشئت الدرجة الخامسة (موظف تحت التمرين Administration Trainee خصيصا للموظفين تحت التمرين ، حيث يلتحق بهـا خريجو

كما اقترح تنظيم مماثل لمجموعات الخدمة المدنية العلمية ، مع الجمع بين الإداريين والعلميين بمستوى الإدارة العليا فى تنظيم موحد[١] . وما زالت النية تتجه إلى إجراء تعديلات جديدة فى ذلك التقسيم من أجل تقسيم بعض الدرجات الواردة فيه إلى أكثر من درجة [٢] .

هذا وهناك محاولات مستمرة بشأن استخدام الأسلوب الموضوعى فى إعادة ترتيب وتقويم الوظائف العامة والتخلى عن الأسلوب الشخصى . إلا أن هذه المحاولات تواجه صعوبات عديدة ، وخاصة فيما يتعلق بالوظائف الوسطى والصغيرة وبذلك بسبب تعدد وتنوع تلك الوظائف فى انجلترا إلى حد كبير [٣] .

وقد ذهب البعض إلى القول بأنه قد تم بالفعل إدماج المجموعات التنفيذية والكتابية فى المجموعة الإدارية [٤] . إلا أن البعض الآخر يبدى شكوكه فى أن ذلك سيؤدى إلى إحداث تعديل فى الوظائف التقليدية للمجموعات الأربع ، وذلك بمعنى أن عملية الادماج لا تعدو أن تكون مجرد إجراء شكلى بحت ، فلا يؤثر

=

الجامعة المرشحون لشغل الوظائف العالية ممن تقل اعمارهم عن ٢٨ عاما . ثم يتم الحاقهم بكلية الخدمة المدنية (التى أنشئت أيضا تطبيقا لمقترحات لجنة فلتون) ليتدربوا تمهيدا لتثبيتهم فى الدرجة الأعلى وهى « كبير موظفين تنفيذيين » ، ويهدف انشاء هذه الدرجة الى التنسيق بين عملية التعيين لشغل الوظائف الادارية من خارج الوظيفة العامة ، وبين عملية ترقية شاغلى الوظائف التنفيذية اليها ، عن طريق اختيار نصف العدد المطلوب للوظائف الادارية من بين شاغلى الوظائف التنفيذية ، واختيار النصف الآخر من بين الملتحقين بالدرجة المشار اليها . وكلاهما يخضع لنفس النوع من الاختبارات والمقابلات الشخصية قبل شغله للوظائف الادارية . وبذلك تعطى هذه الدرجة الجديدة للادارة فرصة اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العليا .

(١) راجع :

Civil Service Department, Report of 1970/1971, Second Report of the C.S.D., Her Majesty Stationary Office, London, 1971, pp. 16, 57.

(٢) جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ .

(٣) جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٦ .

(٤) جارنر المرجع السابق ، ص ٣٥ .

على الواقع العملى لتلك المجموعات. وهوما يوجب دراسة نظام الترتيب الانجليزى على أساس الدراسة التفصيلية الكاملة للمجموعات الأربع ، وذلك حتى يمكن استيعاب فكرة الوظائف العامة الانجليزية بصورة واقعية (١) . ذلك أن النظام الانجليزى الحالى لا يمكن زواله خلال فترة قصيرة بمجرد إحداث تغييرات فى الأسماء ، أو بمجرد إحلال بعض البطاقات مكان بطاقات أخرى، وهو الأمر الذى يعنى ضرورة مرور وقت طويل قبل أن يظهر بوضوح تأثير مقترحات لجنة فلتون (٢).

ولذلك ذهب سكرتير لجنة فلتون إلى القول بأن الطريق أمام تنفيذ توصيات هذه اللجنة ما زال طويلا وشاقا ، وأن هذا التنفيذ يحتاج مع التفاؤل إلى مرور عشر سنوات (٣) . كما أن أحد أعضاء لجنة الخدمة المدنية الانجليزية يقول أن الانتقادات التى كانت توجه إلى الوظيفة العامة الانجليزية قبل قيام لجنة فلتون ما زالت توجه لها . وأن تلك الوظيفة سوف تظل قائمة على ذوى التخصص العام وأن معظم الادارات لن تتمكن من تطبيق الأسلوب الموضوعى (٤) .

ونحن نعتقد بدورنا أن التقسيم التقليدى لوظائف الخدمة المدنية الانجليزية

---

(١) بارير ، المرجع السابق ، ص ٦٠ وما بعدها .

(٢) راجع : مقال (Petta Sheriff) الأستاذ بجامعة مونتريال بكندا بعنوان : Factors Affecting the Impact of the Fulton Report.
فى :- Revue Internationale des Sciences Administratives, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, Vol. 36, 1970, No. 1, p. 215.

وكذلك : جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٢ ، ١٧٣ .

(٣) مقال (R.W.L. Wilding) السابق الاشارة اليه فى مجلة (Public Administration) المرجع السابق ، شتاء ١٩٧٠ ، ص ٣٩١ .

(٤) مقال (Sir James Dunnett) عضو لجنة الخدمة المدنية ونائب رئيس المعهد الملكى للادارة العامة (RIPA) بانجلترا بعنوان :
(The Civil Service : Seven years after Fulton)
منشور فى مجلة (Public Administration) المرجع السابق شتاء سنة ١٩٧٦ ، العدد رقم ، ص ٣٧١ وما بعدها .

— والذى ظهر منذ نحو ١٢٥ عاما — لن يزول من الواقع العملى على الفور ، خاصة وأن كبار موظفى المجموعة الادارية يقفون إلى جانب الوضع الخاص الذى تنفرد به مجموعتهم ، ويتمسكون بالتالى ببقائهم كمجموعة متميزة عن سائر مجموعات الخدمة المدنية مما يجعلهم يقابلون النظام الجديد بمعارضة شديدة . ولذلك يمكن القول بأن التنفيذ الفعال لمقترحات لجنة فلتون يتوقف على تحقق عدة عوامل سياسية واجتماعية ، وفى مقدمتها موافقة رجال السياسة والادارة الذين يميلون بطبيعتهم إلى عدم التغيير(١) .

الفرع الرابع

تقدير نظام الترتيب الانجليزى الحديث

ما من شك فى أن التطبيق الكامل لمقترحات لجنة فلتون — إن تم — سيؤدى إلى إحداث تغيير جوهرى شامل فى نظام الخدمة المدنية الانجليزى ، وسيعتبر تخليا عن أفكار تريفيليان — نورث كوت التى وضعت فكرة المجموعات والتى كانت تعتبر أساساً للوظيفة العامة الانجليزية منذ عام ١٨٥٥ (٢) . كما أنه سيجعل وضع الوظيفة العامة هناك مخالفا تماما لوضعها فى فرنسا ، ويقيمها على أسس موضوعية كما هو الحال فى النظام الأمريكى (٣) . هذا فضلا عن أن توحيد المجموعات فى مجموعة واحدة متصاعدة تدريجيا بلا حواجز، سيؤدى إلى تسهيل(٤)

---

(١) مقال (R.G.S. Brown) السابق الاشارة اليه فى مجلة (Public Administration) ، المرجع السابق ، صيف ١٩٧١ ، ص ١٨٥ ، وكذلك : دانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٨١ .

(٢) شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٧ .

(٣) وقد اوفدت ادارة الخدمة المدنية الانجليزية فى خريف سنة ١٩٦٨ السير ويليام ارمسترونج رئيس الخدمة المدنية على رأس وفد الى كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، لدراسة نظم ترتيب الوظائف العامة بهما تمهيدا لتطبيق مقترحات لجنة فلتون .

راجع : جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٣ .

(٤) فرانك ستاسى ، الحكومة البريطانية ١٩٦٦ — ١٩٧٥ ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ .

عملية إنتقال الموظفين من درجة لأخرى بمرونة كبيرة(١) .

وقد أبدى معظم الكتاب تفاؤلهم بالنظـــام الجديد باعتباره تطورا محموداً نحو موضوعية الوظيفة العامة ، إلا أن تفاؤلهم كان مشوبا بالحذر بسبب شكهم فى إمكان تطبيق النظام المذكور تطبيقا كاملا قبل مرور سنوات عديدة ، بل أن بعضهم ذهب إلى الشك فى إمكان تطبيق هذا النظام فى أى وقت(٢) .

وقد تعرض تقرير لجنة فلتون لهجوم شديد ، وذلك حين وصفه البعض أنه ضعيف ، وبأنه قدم حلولا ظاهرها الموضوعيه والاهتمام بأعمال الوظائف لأنها فى حقيقتها وضعت من أجل الموظفين أنفسهم . هذا بالاضافة إلى أن الجدول المقترح بشأن الوظائف العامة قد يثير العديد من المشاكل . كما أن البعض يتهم النظام الجديد بالغموض والتناقض ، ويشكون فى إمكان تحقيق الأهداف المعلنة للنظام المذكور . وهم يرون بحق أنه لا يمكن قيام الوظيفة العامة على أسس موضوعية ما لم تتوافر بيانات إحصائية كاملة عن الوظائف المختلفة والمتطلبات التفصيلية المتعلقة بالأعمال وبالقدرات والمهارات المختلفة للموظفين العموميين .

على أنه أيا كان الأمر ، فإنه ليس من السهل على الباحث أن يتعرض لنظام الترتيب الانجليزى الجديد بالنقد قبل أن يأخذ طريقه إلى التطبيق الكامل ، وقبل أن تتضح الملامح التفصيلية لصورته النهائية . إلا أنه مما لا شك فيه أن

---

(١) المقالات السابق الاشارة اليها لكل من : وايلدنج ، وبراون ، ودافيد ستيل وبينتر ، فى مجلة (Public Administration) ، وكذلك المقال السابق الاشارة اليه لبيتا شريف فى

(Revue Internationale des Sciences Administratives)

ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٨١ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٧ .

(٢) مقال فورس وهيث السابق الاشارة اليه فى مجلة (Public Administration)

المرجع السابق ، ربيع ١٩٧٠ ، ص ١٥ وما بعدها .

تقرير لجنة فلتون يعتبر فى نظرنا دفعة كبيرة للنظام الانجليزى لكى يكون أكثر موضوعية ، وخاصة فيما يتعلق بالاستعاضة عن الترتيب الشخصى البحت بالترتيب الموضوعى السليم .

ونحن لا نقر ما لجأت إليه الحكومة الانجليزية — تطبيقا لتوصيات لجنة فلتون — من تقسيم المجموعة الموحدة للوظيفة العامة إلى أحد عشر مستوى وظيفيا ، إذ يعد ذلك اسرافا لا مبرر له بالنسبة لعدد المستويات الوظيفية ، مما يفقد النظام الجديد الميزة التى كان يهدف إليها تقرير لجنة فلتون أصلا — والتى انتقد من أجلها النظام القديم — وهى ميزة البساطة وعدم التعقيد وتحقيق التقارب بين الموظفين العموميين بمختلف مستوياتهم الوظيفية[١].

المبحث الرابع

تقدير النظام الأمريكى

ليس ثمة خلاف فى سلامة المبدأ الأساسى الذى يقوم عليه النظام الأمريكى وهو مبدأ ترتيب الوظائف العامة ترتيباً موضوعياً ، من وجهة نظر علم التنظيم الإدارى. وذلك على أساس أن الإدارة العامة لم تنشأ من أجل الموظفين العموميين وإنما من أجل إنجاز مسئوليات معينة تحقيقا للصالح العامة . وما الوظائف العامة بما تتضمنه أعمالها من واجبات ومسئوليات سوى التجسيد العملى لمسئوليات الإدارة العامة . ولذلك يتعين توجيه الاهتمام الرئيسى فى مجال الترتيب إلى أعمال الوظائف ذاتها ، قبل النظر إلى الموظفين الذين يتولون أعباءها . ولا شك أن ترتيب الوظائف العامة على أساس موضوعى هو الذى يحقق الأهداف والمزايا التى سبق ذكرها من قبل فى أكثر من موضع[٢].

---

(١) ومازالت النية تتجه — كما ذكرنا آنفا — الى اعادة تقسيم بعض المستويات الواردة فى النظام المقترح الى أكثر من مستوى ، مما يؤدى بالتالى الى زيادة أخرى فى عدد المستويات الوظيفية . راجع : جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ .

(٢) راجع : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٥ ، ١٢٩ ، ١٣٤ .

بيد أنه يؤخذ على النظام الأمريكى أنه يقوم على أساس تأقيت شغل الوظيفة العامة ، مما يضر بنظام الخدمة المدنية إذ يحرم عمال الإدارة العامة من فرصة اكتساب الخبرة والمهارة اللازمتين لضمان حسن سير المرافق العامة (١). كما أن التأقيت يؤدى إلى إضعاف فاعلية الوظائف العامة وما يلزمها من نفوذ وهيبة(٢). فضلا عن أنه لا يساعد على تنظيم مستقبل الوظيفة على أسس علمية تكفل استقرار الموظف فى وظيفته (٣).

يضاف إلى ذلك أن التحاق الموظف بوظيفته مع شعوره بإمكان تركها إلى غيرها بعد فترة، يجعله أقل ولاء للإدارة وأقل تفانيا فى العمل. كما أن ميزة إمداد الإدارة العامة بالعناصر الجديدة تتحول إلى نقيصة إذا تمت بأعداد كبيرة وبصفة مستمرة وأصبح استبدال الموظفين هو الأغلب الأعم (٤).

هـذا فضلا عن أن النظام الأمريكى لا يهتم بالموظف العام أو ظروفه الشخصية ، إذ يعتبر الموظف مجرد أداة تستخدم بثمن محدد، مما يحرمه من الهيبة التى تمكنه من أداء وظيفته ومباشرة ما يتحمله من مسئوليات ، كما يحرمه من الضمانات التى تحمى حاضره ومستقبله ، ومن ذلك ضمانة البقاء فى الوظيفة ، وضمانة الترقية المستمرة والعلاوات الدورية إلى جانب الضمانات الاجتماعية والمالية التى تكفل له الاستقرار المادى أثناء الخدمة وبعد انتهائها .

وغنى عن البيان أنه لما كان الموظف العام يمثل الدور الأساسى فى مجال تسيير شئون الخدمة المدنية ، فإنه لا يكون منطقيا عدم الاهتمام بالظروف الشخصية إذ يجب وضع هذه الظروف موضع الاعتبار فى كل ما يتعلق بتنظيم شئونهم الوظيفية والمادية — مع عدم الاخلال بموضوعية الترتيب — وذلك حتى يتحقق للموظف العام الاستقرار النفسى والمادى، وتتحقق بالتالى الكفاءة فى تحمل

---

(١) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ .
(٢) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٠ .
(٣) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ص ١٢٩ .
(٤) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

المسئوليات ، والاخلاص فى العمل ، وتكريس كل الوقت والجهد للخدمة المدنية[١] .

هذا ويؤخذ على النظام الأمريكى أيضاً إعتماده على التخصص الدقيق الذى يؤدى إلى تقسيم العمل الإدارى إلى أجزاء صغيرة . إذ يفترض هذا النظام وجود إدارة تقوم على ذلك التخصص ؛ وهو ما لا يتوفر للإدارة العامة دائماً إذ تعتمد فى أغلب أنشطتها على أعمال أكثر عمومية وأقل تحديداً . كما أن نجاح النظام الأمريكى يفترض وجود تنوع كبير فى نظام التعليم حتى يمكن تخريج العدد الكافى من ذوى التخصصات الدقيقة اللازمين لشغل الوظائف العامة ؛ كما يفترض وجود قطاع كبير من الأنشطة الخاصة يسمح بسهولة واستمرار الانتقال إليه من جانب الموظفين العموميين ؛ وهو أمر لا يتم إلا داخل الدول الكبرى التى حققت التطور الصناعى والإدارى والتعليمى؛ وأوجدت القوى العاملة المتنوعة والدراسات العلمية المتشعبة [٢].

زد على ماسبق أن المغالاة فى الدقة والتقسيم بموجب النظام الأمريكى تؤدى إلى جمود هذا النظام وتعقيده[٣] . إذ تستغرق مواصفات بعض الوظائف مثلا

---

(١) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ .

هذا وينتقد البعض النظام الامريكى بمقوله انه يفترض مسبقا انه يمكن معاملة الاشخاص بنفس طريقة معامله الاشياء ، وهو امر خطير . ففى حين أنه يمكن صناعه الاشياء طبقا لمواصفات قياسيه وصبها فى قوالب محددة ، فان ذلك يتعذر بالنسبة للاشخاص . واذا كانت نظريه الترتيب تقضى بان يكون الدفع للعمل ذاته لا للعامل ، الا انه من الصعب بالنسبه للوظائف العليا والرقابية فصل العامل عن المنصب ، لأن كفاءة العامل ومؤهلاته والطريقه التى يواجه بها مسئولياته هى التى تصنع المنصب . راجع مثلا لـ (Lucius Wilmerding) منشور فى (Dwight Waldo) المرجع السابق ، ص ٢٦٤ وما بعدها .

(٢) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٦ وما بعدها ، ص ١٢٩ . وشارل دباس المرجع السابق ، ص ٤٧١ وما بعدها .

(٣) ويرى فرانسوا جازييه ــ على خلاف ذلك ان النظام الأمريكى يتميز بالبساطة الشديدة ولا يحتاج الى جهاز ضخم لادارته بسبب عدم وجود

عدة صفحات مليئة بالتعاريف الدقيقة والمصطلحات المعقدة ، وذلك من أجل التمييز بين الدرجات المختلفة .

ولذلك فإن هذا النظام يكلف الكثير من الوقت والجهد والمال ، ومع ذلك فهو لا يحقق العدالة أحياناً(١). إذ تتحول خطة الترتيب بعد وضعها إلى قوالب جامدة للوظائف والأجور ، وبخاصة فى حالة صدور الخطة فى نصوص تشريعية ، مما يضعف من فاعلية الإدارة العامة(٢)، ويجعل من الصعب توزيع الموظفين وتنقلهم (٣) .

وما من شك فى أنه مع اجتماع هذه المساوىء يتعذر عملا تحقيق مزايا النظام الامريكى ، إذ تتغير أعمال الوظائف العامة بتغير الظروف ونظام الخدمة المدنية مما يستلزم تغيير نظام الترتيب حتى يلائم تلك التغييرات(٤) . ولذلك يتهم الكتاب الامريكيون وخبراء هيئة الامم المتحدة خطط الترتيب الأمريكية بالتعقيد بسبب تعدد الدرجات وصعوبة تحديد فروق واضحة بينها ، مما يؤدى إلى الشك فى صحة البيانات التى يبنى نظام الترتيب على أساسها ، وفى عدالة النتائج المترتبة على تلك البيانات (٥) .

مشاكل الترقيه والعلاوات والمعاشات والتدريب • وهو قول مردود اذ توجد مشاكل بديلة خاصه بالتعيين فى كل درجة على حدة وبزيادة المرتب وبمكافآت ترك الخدمة وما أشبه • وهى قواعد اكثر تعقيدا • راجع فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٥ ، ٢٩ ، ١٣٤ •

(١) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ •

(٢) ديموك ، ديموك ، كونج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ ، ٢٨٦ •

(٣) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ •

(٤) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ ، ١٢٩ •

(٥) راجع : الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وما بعدها ، ودوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ • وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ •

وقد ورد فى احدى احصائيات ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الامريكية أن احدى خطط الترتيب فى الادارة المركزية وحدها أسفرت عن ١٦٦٣ فئة وظيفية ، تضمنت حوالى ١٠٤٠٠٠ منصبا ، وملأت مواصفاتها ١٣٢٧ صفحة • كما وجد انه لابد من القيام بثمانمائة ألف عملية لوضع كل موظف فى مكانه من خطة الترتيب •

راجع : دوايت والدو ، مقال لوشياس ويلمردنج ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ •

الفصل الثالث

الترتيب فى النظام الاشتراكى

المبحث الأول

طبيعة التوظيف

يتسم النظام الاشتراكى فى مجال الوظيفة العامة بطابع خاص يميزه عن النظامين الأوربى والأمريكى. إذ تستند القواعد التى تحكم الوظيفة العامة داخل الدول الاشتراكية إلى المبادىء الأساسية التى تحكم هذه الدول. وهى تقوم أساساً على اعتبـــار طبقة العمال هى الطبقة القائدة للجماهير فى تفجير ثورة البروليتاريا والوصول إلى المجتمع الشيوعى الكامل، هذا مع إلغاء الملكية الفردية بالنسبة لوسائل الإنتاج، من أجل إقامة الملكية الجماعية وتوزيع ناتج المجتمع توزيعاً عادلا بين جميع أفراد الشعب العامل[1].

---

(١) هناك خصائص مشتركة تجمع بين الدول الاشتراكية ، وان كان ذلك لا يعنى تحقق التطابق التام فيما بين هذه الدول ، اذ تأخذ كل منها فى الحسبان اثر الظروف الاقتصادية والتاريخية والاجتماعية الخاصة بها . ولذلك اختلفت دول شرق أوربا فيما بينها بشأن نظام الوظيفة العامة ، وقد أخذ الاتحاد السوفييتى بنظام خاص ، بينما تأثرت تشيكوسلوفاكيا وبولندا الى حد كبير بالنظم السائدة فى دول أوربا الغربيـــة حتى نهـــاية الحرب العالمية الثانية ، ثم بدأت تتحول تدريجيا بمجرد اتجاههـــا الى النظـــام الاشتراكى ، حتى أصبحت تسير فى ركاب النظام السوفييتى .

وقد مرت الادارة العامة فى المانيا الديمقراطية بنفس التطور الذى مر به الاتحاد السوفييتى ، حتى أصبحت النظم الوظيفية القائمة فيهما متشابهة .

أما يوغوسلافيا ، فقد اتخذت موقفا وسطا بين الشرق والغرب . ولذلك اقتبست خليطا من القوانين بدأ من التشريعات التركية القديمة ، وينتهى بالنظم الاشتراكية والديمقراطية الحديثة .

=

وفيمايلي بيان للخصائص الأساسية التي تتسم بها الوظيفة العامة الاشتراكية(١):

(أولا) تحديد نطاق الوظيفة العامة:

يستوجب المذهب الاشتراكي قيام الملكية العامة لوسائل الإنتاج، واعتبار جميع المشروعات والمؤسسات القائمة داخل الدولة مملوكة ملكية عامة لمجموع الشعب. ويترتب على ذلك زوال القطاع الخاص، مما يجعل جميع العمال عمالا للدولة، ويجعل الوظيفة العامة تمتد لتشمل جميع قطاعات العمل. ولا يكاد يستثنى من ذلك سوى العمال الزراعيون التعاونيون الذين يعملون في الكولخوز (الوحدات الزراعية التعاونية) والذين لا يعتبرون عمالا للدولة(٢). وهو الأمر الذي دعا البعض إلى القول بصعوبة وضع حد فاصل بين الموظفين العموميين وبين سائر أنواع العمال. وإن كان بعض هؤلاء العمال يعملون في خدمة الجهاز الإداري بصفة خاصة؛ ويصدق عليهم بالتالي اصلاح الموظفين العموميين(٣).

بيد أننا وإن كنا نؤيد النظرة إلى جميع العمال في الدولة الاشتراكية بوصفهم عمالا للدولة؛ إلا أننا لا نوافق على قصر اصطلاح الموظفين العموميين على من

---

(١) راجع: Georges Castellan, La République Démocratique Allemande, Presses Universitaires de France, Paris, 1961, p. 9.
Howard M. Wachte, Workers « Management and Workers », Wages in Yugoslavia (The Theory and Practice of Participatory Socialism), Cornell University Press, Ithaca and London, 1973, p. 63.

وفرانسوا جازييه، المرجع السابق، ص ٣٢.

و ن. زاغورو دنيكوف، ف. سموليارتشوك، ن. بوروفيكوف، نبذة موجزة عن قانون العمل والقانونين المدني والجنائي في البلدان الاشتراكية، دار التقدم، موسكو، غير مؤرخ، ص ٤.

(٢) كارل ماركس، العمل المأجور ورأس المال، دار التقدم، موسكو، ١٩٦٩، ص ١٨ وما بعدها.

وكذلك: كارل ماركس، الأجور والأسعار والأرباح، دار التقدم، موسكو، ١٩٧٥، ص ٩، ٤٧ وما بعدهما.

(٣) فرانسوا جازييه، المرجع السابق، ص ٥٩، ٦٥، ١٨١.

يعملون فى خدمة الجهاز الإدارى وحده ، فقد يمتد ذلك الاصطلاح ليشمل العاملين بوحدات الإدارة المحلية أو المؤسسات والهيئات العامة المستقلة أو الخاضعين للنظم الوظيفية الخاصة أو غيرهم (١).

هذا فى حين أن البعض يؤكد أنه لا توجد داخل الدول الاشتراكية فكرة الوظيفة العامة كفكرة متميزة بمعناها المفهوم فى انجلترا وفرنسا ؛ إذ يسود القطاع العام فى ظل النظام الاشتراكى ؛ وتفقد المرافق الإدارية طابعها المميز بالنسبة للمشروعات ذات الطابع الاقتصادى ، وتصبح جميعاً مرافق عامة متشابهة ويتعذر بالتالى تحديد من يعتبر موظفا عاما من بين ملايين العمال الذين يعملون لدى المرافق الإدارية والصناعيه والزراعية وغيرها (٢).

كما أن البعض يذهب إلى القول بأنه لا يوجد تعريف محدد وواضح بشأن الموظفين العموميين ، إذ يشملون بالمعنى الواسع كل من يعمل للدولة ، ويشملون بالتالى جميع العمال الذين يباشرون وظائف ذهنية ، وكذلك موظفى المكاتب الذين يخدمون الدولة (٣).

وعليه فإنه يمكن القول بأن نطاق الوظيفة العامة داخل الدولة الاشتراكية يمتـــد ليشمل جميع عمال الدولة ، وإن كانت لا تنطبق عليهم جميعاً عناصر « الموظف العام » المصطلح عليها فى الفقه الإدارى الغربى ؛ إذ يصعب تمييز من

---

(١) راجع فى تعريف الموظف العام على سبيل المثال :
جورج فيدل ، المرجع السابق ، ص ٤٨٥ وما بعدها .
وأندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٢٠ وما بعدها .
ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٥٣ وما بعدها .
ودكتور توفيق شحاتة ، مبادىء القانون الادارى ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، دار النشر للجامعات المصرية ، القـــاهرة ، ١٩٥٤ ، ص ٤٥٥ وما بعدها .
وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء القانون الادارى المصرى والعربى ، دراسة مقارنة ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، ١٩٦١ ، ص ٥٦٨ .
(٢) شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٠٢ ، ٤٠٣ .
(٣) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ .

توفر لديهم تلك العناصر . ولذلك لا توجد فئة خاصة متميزة باسم فئة الموظفين العموميين ؛ ولا يوجد لهم بالتالى قانون خاص ينظم شئونهم ؛ إذ يخضع جميع العاملين لدى الدولة لقوانين العمل العادية(١) .

(ثانياً) اختلاف النظام الاشتراكى عن النظامين الأوربى والأمريكى :

يذهب رأى إلى القول بأن الاتحاد السوفيتى يأخــذ بنظام الوظيفة (Position) السائد فى الولايات المتحدة الأمريكية ؛ والذى تتوفر للعمال بمقتضاه حرية الانتقال بين الوظيفة العامة وبين سائر قطاعات العمل دون أية قيود ؛ ودون تمتع الموظفين العموميين وحدهم ببعض الامتيازات مع تحملهم بعض الالتزامات(٢) .

---

(١) يرى الماركسيون أن المرحلة التى تمر بها الدول الاشتراكية حــاليا تعتبر مرحلة مؤقتة فى الطريق الى الشيوعية الكاملة . ولذلك فان المبادىء المتعلقة بالوظيفة العامة تعتبر مبادىء مؤقتة فى ظل مرحلة الاشتراكية وتزول عندما يصل المجتمع الى مرحلة الشيوعية الكاملة ، وهى المرحلة التى لا يوجد فيها موظفون عموميون ، لأنهم ليسوا سوى مفوضين أو منتدبين من قبــل الشعب ، ولأن الدور الذى يقومون به سيزول اذ يشغلون منــاصبهم بصــفة مؤقتة انتظارا للحظة التى يصل فيها تقدم البناء الاشتراكى الى درجة زوال الدولة وزوال الادارة العامة واختفاء موظفيها .

ولذلك ينكر الماركسيون وجود طبقة مستقلة ومتميزة عن بقية العمال تسمى طبقة الموظفين العموميين ، ولا يعترفون لهم بالتالى بمركز خاص ولا يخضعونهم لقانون مستقل ، بل يجب اخضاعهم لقانون العمل شأنهم فى ذلك شأن سائر العمال ، وذلك بوصفهم جميعا عمالا للدولة .

الا أن بعض الكتاب يرون ـ على العكس من ذلك ـ أن الواقع العملى فى الدول الاشتراكية يدل على أن الدولة اعترفت فعلا منذ بداية الثورة السوفييتية بأهمية وجود جهاز وظيفى فعال من أجل مواجهة التعقيدات الناشئة عن ادارة شئون الدولة . فقد ضاعفت من عدد الموظفين العموميين ادراكا منها لأهمية جهاز الوظيفة العامة :

راجع : الكسندر أنتونوف ، المرجع الســابق ، ص ٥٦ وما بعــدها . ونيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٤٨ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٨ وما بعدها .

(٢) زاغورو دنيكوف ، سمولیار تشوك ، بوروفيكوف ، المرجع السابق ، ص ٧١ وما بعدها .

إلا أننا نرى أن فكرة الوظيفة العامة بموجب النظام الأمريكى تختلف عن فكرة الوظيفة العامة الاشتراكيه . ذلك أن طبيعة العمل فى المجتمعات الاشتراكية تجعل من الجميع عمالا للدولة — كما سبق الايضاح — وذلك دون تمييز بينهم فى الامتيازات والالتزامات . هذا فضلا عن أنهم يتمتعون بضمانة البقاء فى العمل بصفة دائمة(١) ؛ وهو الأمر الذى يجعل نظام الوظيفة العامة فى المجتمعات الاشتراكية أقرب إلى نظام المهنة الدائمة منها إلى نظام العمل العارض؛ مع تمتع هذه الوظيفة بطابع خاص يختلف عن طابع الوظيفة العامة داخل دول نظام المهنة الدائمة (٢) ، مما يدعونا إلى القول بأن النظام الاشتراكى يعتبر نظاما خاصا ؛ ويختلف من ثم عن النظامين الأوربى والأمريكى .

ومن ذلك أن ترتيب الوظائف العامة يتم بطريقة موضوعية خالصة ، إذ توضع أعمال الوظائف فى الاعتبار الأول ، وإن كانت الظروف الشخصية للموظفين تلقى العناية الهامة من الدولة ، وذلك عن طريق توفير الضمانات والمزايا المادية والاجتماعية التى تحقق للموظف العام وأسرته ظروفا معيشته مناسبة(٣) .

---

(١) نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٩١ .

(٢) مقالان كتبهما على التوالى :

(Robert M. March and Max Weber)

بعنوان :((Bureaucratic and Non-Bureaucratic Determinants), (Recruitment and Struggle for Power).

منشور فى :

Johanna M. Menzel, The Chinese Civil Service D.C., Heath and Company, Massachusetts, U.S.A., 1963, pp. 49, 57.

(٣) راجع نص قانون اتحاد الجمهوريات الاشتراكيه السوفييتيةحول اقرار اسس تشريعات العمل فى الاتحاد السوفييتى والجمهوريات الاتحاديه، الصادر من مجلس السوفييت الاعلى للاتحاد فى ١٥ يوليو سنه ١٩٧٠ (الباب الخامس حول الاجور والضمانات والتعويضات — المواد من ٣٦ الى ٥٠) ، فى اسس التشريعات العمل فى الاتحاد السوفييتى والجمهوريات الاتحاديه ، ترجمة عربيه ، وكاله انباء نوفوستى ، موسكو ، ١٩٧٢ ، ص ٢٥ وما بعدها . (مع تعليق فى نفس المرجع على موضوع الأجور والضمانات والتعويضات كتبه الدكتور ج. ك. موسكالينكو أستاذ العلوم القانونية بموسكو ، المرجع السابق ، ص ٧٦ ، ٧٧) .

كما أن الدول الاشتراكية تعنى بإيجاد كادر دائم بالنسبة للمؤسسات والهيئات، مع الحد من انتقال العمال بين الأعمال ، وذلك رفعا لمستوى الكفاءة الإنتاجية بالنسبة لهم ، مع زيادة خبرتهم العملية فى المؤسسة الواحدة . هذا فضلا عن أن هذه الدول تعنى بإحاطة العمال الذين يقضون مدة طويلة فى الخدمة المدنية بالرعاية والاحترام من جانب الدولة والنقابات ، مع منحهم الأوسمة والنياشين والمعاشات الاستثنائية وغير ذلك من المزايا المادية والأدبية (١) .

المبحث الثانى

نظام الترتيب

يتميز نظام ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية بجملة خصائص أساسية يمكن إجمالها فيما يلى :

(أولا) تعدد نظم الترتيب :

لا يوجد فى الدول الاشتراكية نظام موحد لترتيب الوظائف العامة ، إذ تتعدد نظم الترتيب تبعا لتعدد قطاعات العمل المختلفة ، كما تتعدد هذه النظم تبعا لتعدد الأقاليم ، وذلك بسبب اختلاف طبيعة كل قطاع وظروف كل إقليم. ولذلك يخضع القطاع الصناعى على سبيل المثال لنظم ترتيب تختلف عن تلك التى تحكم القطاع التجارى . وفى داخل القطاع الصناعى ذاته يختلف النظام المتبع باختلاف فروع الصناعة (٢) .

ويرجع تعدد نظم الترتيب على هذا النحو إلى سيطرة الدولة على قطاعات العمل المختلفة ، مما يؤدى إلى اتساع نطاق الإدارة العامة لتشمل كافة مجالات العمل

=

وراجع كذلك :

René David et John N. Hazard, Le Droit Soviétique, tome II, L.G.D.J., Paris, 1954, p. 131.

(١) زاغورو دنيكوف ، ســــموليار تشوك ، وبوروفيكوف ، المرجـــع السابق ، ص ٤٦ وما بعدها .

(٢) الكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ١٩ ، ٢٠ .

الصناعى والزراعى والتجارى والثقافى والفنى وما أشبه . ولا شك فى تعذر وضع نظام ترتيب موحد يحكم كل المجالات .

على أن ذلك لا يعنى تمتع كل قطاع من قطاعات العمل بحرية تامة بشأن وضع نظم الترتيب الخاصة به ، إذ توجد فى هذا المجال قواعد عامة تضعها اللجان المركزية المختصة(١) ، وتلتزم بها كافة القطاعات . كما توجد قواعد تفصيلية تضعها اللجان الاقليمية والمصلحية تطبيقا للقواعد العامة الموضوعة بمعرفة اللجان المركزية وتوجد كذلك قواعد أخرى تتعلق بكل إقليم على حدة تضعها السلطات التنفيذية الاقليمية . وتوجد أيضاً النظم التطبيقية التى تضعها كل منظمة على حدة(٢) . هذا فضلا عن التزام جميع المنظمات بالحدود الدنيا والقصوى لمعدلات الأجور التى تقررها تشريعات العمل ولوائحه .

(ثانيا) موضوعية الترتيب :

يتم ترتيب الوظائف العامة داخل معظم الدول الاشتراكية بطريقة موضوعية تستند إلى أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، مع الاهتمام فى ذات الوقت بالظروف الشخصية للموظفين العموميين فى مجال المزايا المادية والعينية والضمانات الاجتماعية المختلفة(٣) . ولذلك تتحدد الدرجة التى توضع فيها كل وظيفة بسلم الدرجات الوظيفية على ضوء مدى صعوبة الأعمال التى تتضمنها الوظيفة ، وعلى ضوء مستوى المهارة المطلوب توفره فيمن يباشر أعباء تلك الوظيفة ، وهو المستوى الذى يتم تحديده أيضاً على ضوء العنصر الأول وبعد

---

(١) مثل اللجنة الفيدرالية للكادرات ، ولجنة الدولة لشئون العمل والأجور فى الاتحاد السوفييتى . راجع :
Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics, 15th edition in English Language, Progress Publishers, Moscow, 1972, p. 58.

(٢) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ وما بعدها .

(٣) John N. Hazard, The Soviet System of Government, The University of Chicago Press, 3rd edition, Chicago and London, p. 195.

الرجوع إلى سجل المهارات بالمنظمة ولذلك تقوم كل منظمة بدراسة تفصيلية لأعمال وظائفها ، وتحليلها إلى عناصرها ، وتقسيمها إلى مجموعات حسب مقدار ما تتضمنه من كل عنصر على حدة ، تمهيداً لتحديد الدرجة التى توضع فيها كل وظيفة (١).

وينعكس ذلك الترتيب الموضوعى على نظام الأجور ، التى تتحدد بدورها بطريقة موضوعية خالصة . وهناك ارتباط كامل بين العمل الذى يمارسه الموظف العام ومقدار أجره ؛ وذلك تطبيقاً لمبدأ « تساوى الأجور إذا تساوت الأعمال» وهو المبدأ الذى تقرره التشريعات الاشتراكية كواحد من مبادئها الأساسية فى مجال التنظيمات الوظيفية ، استناداً إلى المبدأ الماركسى القائل«من كل حسب قدرته ولكل حسب عمله » (٢) ، والذى يقرره أيضاً الدستور السوفيتى فى مادته الثانية عشرة ، إذ ينص على أن من لا يعمل لا يأكل ، وأن الاتحاد السوفيتى يأخذ من كل حسب قدرته ، ويعطى لكل حسب عمله . كما ينص فى المادة ١١٨ منه على أن لمواطنى الاتحاد السوفيتى حق تقاضى أجور عن عملهم طبقاً لكمية ذلك العمل ونوعيته (٣) .

وقد قررت المادة ٤٠ من مشروع الدستور السوفيتى الجديد أن لمواطنى الاتحاد السوفيتى الحق فى العمل ، أى فى الحصول على عمل مضمون ومدفوع الأجر حسب كمية ذلك العمل ونوعيته ، بما فى ذلك الحق فى اختيار المهنة ونوع الأشغال والعمل حسب الميول والمؤهلات والإعداد المهنى والتعليم ، مع أخذ حاجات المجتمع فى الاعتبار (٤).

---

(١) الكسندر انتونوف ، المرجع السابق ، ص ٣٣ وما بعدها .
(٢) كارل ماركس ، العمل المأجور ورأس المال ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها . وزاغورو دنيكوف ، سمولیار تشوك ، بوروفيكوف ، المرجع السابق ، ص ١٢ وما بعدها .
الأساسى للاتحاد السوفييتى ، منشور فى مجلة أنباء موسكو ، العدد ٤٠ ، الصادر بتاريخ ١٩٧٧/١٠/٨ ، اتحاد الجمعيات السوفييتية للصداقة والعلاقات الثقافية مع البلدان الأجنبية ، موسكو ، ١٩٧٧ ، ص ٤ .
(٣) راجع : كازيميراس ماتيسكيا فيتشوس ، تقرير عن القانون
(٤) الدستور السوفييتى ، المرجع السابق ، ص ٩٥ .

هذا وقد وردت المبادىء المتعلقة بموضوعية الترتيب والارتباط الكامل بين العمل والأجر، فى قانون العمل السوفيتى الصادر فى ١٥ يوليو سنة ١٩٧٠ (المادة السادسة والثلاثين) ، وكذلك قوانين علاقات التوظف التى أصدرتها الحكومة اليوغسلافية فى سنة ١٩٦٦[١] .

على أنه بالرغم من موضوعية ترتيب الوظائف العامة فى النظم الاشتراكية ، إلا أن شرط الولاء للحزب الشيوعى الحاكم والالتزام بمبادئه وتعليماته يعتبر من الشروط السابقة على الشروط الموضوعية التى تتطلبها الوظيفة[٢] . هذا بالاضافة إلى أنه يراعى بشأن متطلبات التأهيل الواجب توافرها فى الموظفين ضرورة تحقق بعض الثقافة الماركسية لديهم ؛ بينما تحتل الثقافة العامة والمؤهلات العلمية المرتبة التالية فى الأهميــــة . كما أن برامج تدريب الموظفين تعتمد على التدريب الأيديولوجى أكثر من إعتمادها على التدريب الإدارى أو الفنى ، مما أدى إلى تخلف مستوى التدريب الإدارى تخلفاً كبيراً إذا قورن بمستواه داخل الدول الأوربية والأمريكية[٣].

---

(١) أسس تشريعات العمـال فى الاتحـــاد السوفييتى والجمهوريات الاتحادية ، المرجع السابق ، ص ٢٥ • وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٩٩ ، ١٠٠ •)

(٢) جورج كاستيلان ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها • وهــوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٠ ، ٧١ • مقال (Georges Langrod) بعنوان : L'Administration Soviétique et le Parti Unique. منشور فى مجلة : (La Revue Administrative)

المرجع السابق ، السنة ٢٨ ، العدد رقم ١٦٨ ، نوفمبـر — ديسمـبر ١٩٧٥ ، ص ٦٢٧ وما بعدها • وراجع كذلك :

E. Strauss, The Ruling Servants, Bureaucracy in Russia, France, and Britain, George Allen and Unwin Ltd., London, 1961, p. 164.

(٣) Centre de Recherche sur l'U. R.S.S., Droit, Economie, Sociologie, Politique, Culture, tome 1, Editions Sirey, Paris, 1962, p. 141.

(ثالثاً) تقارب المستويات الوظيفية :

لا يعرف نظام ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية التفرقة الشديدة بين المستويات الوظيفية المختلفه . ولذلك فإن الفارق بين أدنى المستويات الوظيفية وأعلاها يعتبر فارقا محدوداً . كما أن الفارق بين المستوى الواحد والمستوى التالى له يعتبر فارقا ضئيلا .

وكذلك فإن العمل ينقسم عادة إلى عدد محدود من الدرجات الوظيفية ذات المعدلات المتدرجة التى تعبر عن النسبة بين كل درجة وأخرى بحيث لا يتجاوز معدل أعلى الدرجات ضعف معدل أدنى الدرجات . وينعكس ذلك التقارب بين هذه المعدلات على مستويات الأجور ، ولذلك يوجد تقارب كبير بين الأجور المقررة للدرجات المختلفة مع تضاؤل الفروق النسبية بينها ، واقتراب الحد الأدنى للأجور وحدها الأقصى(١).

(رابعاً) ديمقراطية الترتيب :

تتميز عملية ترتيب الوظائف العامة فى الدول الاشتراكية بوجود سلطات عديدة تشارك فى التخطيط لها وإعدادها وتطبيقها ، سواء على المستويات المركزية أو الاقليمية أو المصلحية . إذ توجد على المستويات المركزية اللجان المختصة بتنظيم كادرات الوظيفة العامة والاشراف عليها ومراقبتها ، واللجان المختصة بدراسة معايير الإنتاج ومعدلات الأداء ومشاكل العمل وترتيب الوظائف

=

مقال : (Diana Conyers) بعنوان :

Administration in China : Some Preliminary Observations.

منشور فى :

Journal of Administration Overseas, Volume XVI, No. 2, Ministry of Overseas Development, Her Majesty Stationery Office, London, April 1977, pp. 105, 106.

وراجع كذلك : نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٩١ وما بعدها .

(١) الكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ٣٥ وما بعدها .

والأجور على المستوى القومى ، وهى تقوم بعملها بالتعاون مع اللجان المركزية لنقابات العمل . وعلى المستويات الإقليمية تتولى السلطات التنفيذية المحلية مهمة إعداد وتطبيق نظم الترتيب فى المجال الإقليمى . أما على المستويات المصلحية ، فتقوم أقسام العمل والأجور بالمنظمات المختلفة بمباشرة جميع الإجراءات اللازمة لإعداد وتنفيذ ومتابعة خطط ترتيب الوظائف المتعلقة بالمنظمة ، وذلك على ضوء الخطط العامة الموضوعة بواسطة السلطات المركزية .

هذا ويشارك العمال مشاركة إيجابية فى إعداد وتطبيق وتعديل نظم الترتيب، وذلك عن طريق اشتراك ممثلين عن نقاباتهم وبعض العمال المهرة ورؤساء الأقسام فى عضوية اللجان التى تتولى تحديد مهارات ودرجات العمال(١).

ولا شك فى أهمية اشتراك العمال بصورة إيجابية فى عمليات ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية . إذ يعطى ذلك العمال احساساً معنوياً بعدالة النظام وسلامته . هذا بالاضافة إلى كونهم أكثر من غيرهم احتكاكا بظروف العمل وإدراكا لمدى صعوبته ، مما يجعلهم أكثر قدرة على تقدير قيمة أى عمل وذلك بمعاونة الخبراء والفنيين .

المبحث الثالث

تطبيقات الترتيب

المطلب الأول

فى دول النظام الاشتراكى بوجه عام

يسود النظام الاشتراكى داخل كثير من الدول المعاصرة ، ومنها الاتحاد السوفيتى وجمهورية الصين الشعبية ودول شرق أوربا كالمجر وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا وبولندا وألمانيا الديمقراطية .

---

(١) زاغورو دينكوف ، سمولبار تشوك ، بوروفيكوف ، المرجع السابق، ص ٣٠ .

وتتفق تلك الدول فيما يتعلق بوجود خصائص مشتركة تحكم الوظائف العامة والترتيب الوظيفى . إلا أنها تختلف فيما بينها فى القدر المطبق من تلك الخصائص، وذلك حسب مدى أخذ كل دولة بالنظام الاشتراكى ، وحسب ظروف التطور الاقتصادى والاجتماعى والإدارى المتعلق بكل منها .

وسنعرض على وجه الاجمال لبيان نظام الترتيب داخل بعض الدول المذكورة ، وذلك قبل الدراسة التفصيلية لنظام الترتيب السوفيتى :

١ — فنى جمهورية الصين الشعبية : من المعلوم أن الصينيين لا يحبذون فكرة الوظيفة العامة ، ولا يعترفون بتسمية الموظفين العموميين . وقد كان ذلك بتأثير فساد الإدارة الصينية قبل الشيوعية وبخاصة فى أواخر عهد تشانج كاى شيك ، حينما كان صغار الموظفين يبيعون خدماتهم بالمال ، ويضطهدون أبناء الشعب وفى مقدمتهم الفلاحين ، مما دفع ماوتسى تونج إلى القول بأن الكادرات الصينية يجب أن تتكون من العمال لا من غيرهم . وهذا هو ما جعل الصين الشعبية تدمج الموظفين العموميين فى بقية فئات الشعب ، مع منح جميع عمالها أجوراً متساوية مهما اختلف أعمالهم أو درجة مسئوليتهم أو كفاءتهم(١)

ومع كل فنحن نعتقد أن ذلك الاتجاه النظرى لا يتفق مع الواقع العملى . إذ أن قيام الدولة الاشتراكية يحتم وجود الإدارة كما فى غيرها من الدول ، ويحتم بالتالى وجود الموظف العام أيا كانت التسمية التى تطلق عليه . وإن كانت الوظيفة العامة داخل الدول الاشتراكية لا تحظى بنفس الاهتمام الذى تحظى به داخل سائر الدول(٢).

---

(١) فرانسوا جازبيه ، المرجع السابق ، ص ٥٩ ، ٦٥ ، ١٨١ .

(٢) راجع أيضا بشأن عدم وجود وظيفة عامة مستقلة بجمهورية المجر الشعبية ، وخضوع جميع العاملين المجريين لقوانين العمل العادية :

Dr. Arpàd Prandler, Revue de Droit Hongrois, 1, Associations des Juristes Hongrois, Rédacteur et Editeur Dr. Arpàd Prandler, Budapest, 1968, p. 5.

وفى ص ٤٣ وما بعدها من نفس المرجع يوجد نص لائحة الادارة العامة الصادرة بالمرسوم رقم ٣٤ ـ ١٩٦٧ تنفيذا للمادة السابقة فقرة « ٢ » من قانون العمل بجمهورية المجر الشعبية رقم ٢ لسنة ١٩٦٧ ، والتى تؤكد أيضا خضوع جميع العاملين بالمجر لقوانين العمل العادية .

هذا ويعتبر شغل الوظيفة العامة فى الصين مهنة دائمة . وللمؤهلات الدراسية والأقدمية بالنسبة لها أهمية بالغة ، وإن كانت لكفاءة الموظف فى امتحانات المسابقة أهميتها أيضاً عند التعيين أو الترقية(١).

وتصل دائمية شغل الوظيفة العامة فى الصين إلى حد الابقاء على الموظف العام فى وظيفته مدى حياته الوظيفية ، فلا تقبل منه طلبات الاستقالة أو النقل .وكذلك تتمتع الإدارة بحق نقل موظفيها عند الضرورة القصوى وتنفيذاً لرغبتها . ويكون ذلك عادة فى حالة النقل كجزاء تأديبي أو كاجراء تنظيمى على مستوى الدولة. ويعتبر مجرد تقدم الموظف بطلب لترك العمل لأى سبب تصرفا غير لائق ،وقد يؤدى بالتالى إلى معاقبته . ويرجع ذلك إلى النظر إلى العمل الذى التحق به الموظف منذ بدء حياته العملية بوصفه أكثر الأعمال ملائمة لتخصصه وخبراته ، مما يجعل نقله إلى عمل آخر بمثابة إبعاد له عن المكان المناسب . كما أن النقل من درجة إلى درجة أعلى لا يتم إلا فى حدود ضيقة وبشروط مشددة .

ويمكن القول أن نظام الوظيفة العامة فى الصين يعتبر أقرب إلى النظام الأوروبى منه إلى النظام الأمريكى . ذلك أن العلاقة بين الدولة والموظف العام هناك تعتبر علاقة تنظيمية دائمة وليست علاقة تعاقدية مؤقتة . وتلزم الدولة الموظف بالعمل لديها بعد تخرجه ، وذلك كمقابل لما أنفقته عليه طيلة مدة الدراسة . ولا يجوز له بالتالى استغلال طاقته ومهاراته خارج نطاق أعمال الدولة .

هذا وتعتبر التخصصات الدقيقة نادرة فى الصين ،ولذلك تعتمد الادارة العامة الصينية على التخصصات العامة إلى حد كبير . لذا لا يتولى من تلقوا دراسات تخصصية فى الخارج الوظائف العامة بسهولة ، وخاصة مع الخوف من تأثرهم بالأفكار السائدة فى الدول الأجنبية .

ويضاف إلى ما سبق أن الظروف الشخصية للموظف العام تؤخذ فى الاعتبار

---

(١) المقالان السابق الاشارة اليهما لكل من روبرت مارش ، ماكس ويبر على التوالى فى مجلة الخدمة المدنية فى الصين (جوهانا متزل) ، المرجع السابق ، ص ٤٨ ، ٥٧ وما بعدهما .

وهو الأمر الذى أوجب منحه بعض المزايا المادية والاجتماعية التى تتفق مع هذه الظروف[١].

هذا وتنقسم الوظيفة العامة فى الصين إلى أكثر من خمس وعشرين درجة تعلوها الدرجة الأولى ، على أن يلتحق بالدرجة الحادية والعشرين كل جامعى يعين لأول مرة ، مع اعتبار الدرجة الحادية عشرة ممثلة لأعلى السلم الوظيفى المعتاد بالنسبة لغالبية الموظفين العموميين . أما الدرجات التى تعلو تلك الدرجة فلا يصل إليها سوى عـــدد قليل من كبار الموظفين المتمتعين بثقة قادة الحزب الشيوعى[٢].

ذلك أنه بالرغم من أن للمؤهلات الدراسية والأقدمية والصلاحية العامة أهميتها فى مجال الالتحاق بالدرجات المختلفة ، إلا أن ثقة قادة هذا الحزب فى الموظف العام تعتبر من الشروط اللازمة لترقيته من درجة إلى درجة . ولذلك يتعين على الموظف الذى لا ينتمى إلى الحزب انتظار الترقية عن طريق الاختبارات العادية، وهى قليلة وغير منتظمة ، كما أنها تعتمد أيضاً على المناقشات السياسية والمذهبية . ولا يرقى فى هذه الحالة سوى من يحظى بقدر كبير من المهارة الفنية كمقابل لعدم الانتماء الحزبى[٣] . وهذا هو ما دعا الكثيرين إلى القول بأن على الموظف العام الصينى أن يفهم مبادىء ماوتسى تونج أكثر من فهمه لتخصصه المهنى . ويمكن ارجاع ذلك إلى السيادة المطلقة للحزب الشيوعى الصينى على الوظائف العامة فى ظل الثورة الصينية ، مما جعل الموظف العام مجرد أداة فى أيدى قادة الحزب. وقد ساعد على تقبل الموظفين لهـــذا الوضع عدم وجود منافس للدولة فى مجال تشغيلهم[٤].

---

(١) نيمرود رافائيللى : المرجع السابق ، ص ١٩٠ وما بعدها .

(٢) نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ ، ١٩٤ .

(٣) وتسود نفس المبادىء أيضا فى جمهورية ألمانيا الديمقراطية حيث يعتبر الانتماء السياسى للموظف العام ذا أهمية أساسية . راجع : جورج كاستيلان ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها .

(٤) راجع : ديانا كونيارز ، المقال السابق الاشارة اليه فى مجلة الادارة فيما وراء البحار (الادارة فى الصين) المرجع السابق ، ص ١٠٥ ، ١٠٦ .

وكذلك : نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٩١ وما بعدها .

ومما تقدم يتضح لنا أن جمهورية الصين الشعبية تعتبر أقرب الدول الاشتراكية إلى تطبيق الفكرة الماركسية عموما بشأن الوظيفة العامة . وإن كان نظام الترتيب بصفة خاصة فى الصين يعتبر أقرب إلى الأسلوب الشخصى منه إلى الأسلوب الموضوعى.

(ب) وفى يوغسلافيا : يتميز نظام ترتيب الوظائف العامة بالموضوعية التى تتخذ طابعا جماعياً لا فردياً . إذ يوجد ارتباط بين العمل والأجر ، وإن كان هذا الارتباط لا يقوم بصورة فردية بالنسبة لكل عامل على حدة — كما هو الحال فى الاتحاد السوفيتى مثلا — بل يقوم بصورة جماعية لعمال المرفق كله كوحدة واحدة .

ولذلك لا يتمثل أجر العامل اليوغوسلافى فى مبلغ معين يتقاضاه بصفة دورية منتظمة ، ولكنه يتمثل فى تقاضى حصة من أرباح المرفق فى نهاية السنة المالية وبعد أن يتحدد المركز المالى لذات المرفق . ولذلك يطلقون على الحصة المذكورة اسم الدخل لا الاجر ، ويختلف مقدارها باختلاف ما يحققه المرفق من أرباح . على أنه يمكن للعامل أثناء السنة المالية تقاضى بعض المبالغ تحت حساب دخله . هذا مع وجود حد أدنى لدخل العامل تضمنه الحكومة ، وذلك بصرف النظر عن نتائج نشاط المرفق . وبهذا يختلف دخل العامل من سنة إلى أخرى ومن مرفق إلى آخر حسب مقدار الارباح المحققة .

وتلك هى الموضوعية ذات الطابع الجماعى ، وإن كان العنصر الشخصى يتدخل متمثلا فى الحد الادنى للدخول التى يتقاضاها العامل ولو لم يحقق المرفق أية أرباح وقد تم وضع هذه القواعد جميعها فى يوغسلافيا منذ سنة ١٩٦٦[١].

بيد أن للاعتبارات السياسية فى يوغسلافيا — شأنها فى ذلك شأن سائر الدول الاشتراكية — لاسبقية على المواصفات الموضوعية المتعلقة بالعمل ، وذلك فيما يختص بتعيين وترقية سائر الموظفين وفى مقدمتهم المديرين وشاغلى الوظائف الرئيسية [٢].

---

(١) هوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٩٩ ، ١٠٠ .

(٢) هوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٠ ، ٧١ .

هذا وتعتبر عملية ترتيب الوظائف العامة فى يوغسلافيا من العمليات الإدارية الحديثة . فحتى سنة ١٩٥٣ لم يحدث أى حصر لهذه الوظائف ، ولم يكن يوجد هناك أى تحليل تفصيلى أو أبحاث وافية للوظائف العامة . وإن كان التطور الإدارى قد أظهر الحاجة إلى ترتيب الوظائف العامة .

ولذلك تم أول ترتيب بمناسبة التعداد العام للسكان الذى أجرى فى سنة ١٩٥٣ مما أفاد عمليات الإحصاء . وقد بدىء بتوصيف وترتيب وظائف ١٨٠٠ مهنة مختلفة . ثم أعقبت ذلك مرحلة توصيف وترتيب وظائف ٢٥٠٠ مهنة أخرى(١).

هذا وقد تم تقسيم الوظائف العامة اليوغوسلافية إلى أربع مجموعات مهنية رئيسية ، وذلك حسب نوع المهنة ، على أن تضم كل مجموعة الوظائف التى تتعلق بمهنة واحدة أو بمهن متشابهة . وأن يتم تقسيم الموظفين والعمال داخل كل مجموعة إلى جملة مستويات رأسية تبلغ فى معظم الأحيان نحو عشرة مستويات رئيسية وهى(٢).

(١) عمال الخدمة   (٢) العمال غير المهرة
(٣) العمال أنصاف المهرة   (٤) العمال المهرة
(٥) العمال ذوى المهارة العالية   (٦) المراقبون
(٧) رؤساء الوحدات الاقتصادية   (٨) موظفو الإدارة الوسطى
(٩) الخبراء والمهنيون   (١٠) موظفو الإدارة العليا

هذا وللمؤهلات الدراسية فى يوغوسلافيا أهميتها إلى جانب أهمية المهارات الفنية المختلفة . إذ يساهم المؤهل الدراسى للعامل فى تحديد درجة المهارة التى يوضع عليها فى السلم الوظيفى .

---

(١) راجع :
Stana Tomasevic et Mustafa Begtic, Formation Professionnelle des Cadres en Yougoslavie, Strucno Obrazovanje Kadrova Ujugoslaviji, Jugoslaviga, Beograd, 1961, pp. 155, 156.

(٢) ستانا توماسيفيك ومصطفى بجتيك ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ ، ١٥٦ . وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٢ ، ٧٦ ، ٨١ ، ٩٤ .

ومما تقدم يتضح أن نظام الترتيب اليوغوسلافى يعتبر مزيجاً من أسلوبى الترتيب الموضوعى والشخصى ، وأن كانت الغلبة فيه للأسلوب الموضوعى .

المطلب الثانى

فى الاتحاد السوفيتى

الفرع الأول

تمهيـــد

عرفت روسيا فكرة الكادرات الوظيفية منذ أوائل القرن الثامن عشر . فقد وضع فى سنة ١٧٢٢ لأول مرة جدول خاص بطبقات الموظفين العموميين يتضمن أربع عشرة طبقة وظيفية . وكانت الطبقة الدنيا خاصة بوظائف كتبة الحفظ ، أما وظائف الطبقة العليا (وهى الرابعة عشرة) فكان يطلق عليها اسم (Privy Councellor) وكانت مخصصة للنبلاء دون عامة الشعب .

وكان من يصل إلى أولى طبقات الوظائف العليا المعروفة باسم (Actual State Counsellor) يحصل تلقائياً على لقب نبيل . وكان الموظفون النبلاء المولد يعتبرون طبقة مميزة ، ويتمتعون بفرص الترقيه بطريقة أسرع من زملائهم . إلا أن الإدارة الروسية كانت تضطر إلى إدخال موظفين من عامة الشعب فى الطبقات العليا ، وكان ذلك بسبب تضخم نشاطها تضخماً تعذر عليها معه العثور على من يكفيها من النبلاء(١) .

وقد كان الموظفون الروس يكونون حتى قيام الثورة السوفيتية فى أكتوبر سنة ١٩١٧ طبقة اجتماعية مستقلة ، ويخضعون لنظام المهنة الدائمة ، وتربطهم بالدولة علاقة تنظيمية . وكان يكتفى فى اختيارهم باشتراط التخصص العام دون التخصصات الدقيقة . كما كان يشترط الحصول على احدى الشهادات الجامعية بالنسبة للوظائف الهامة . مما يدل على أن النظام الاوربى كان مطبقاً فى روسيا بكل

---

(١) برترام ماكسويل ، المرجع السابق ، ص ٥ وما بعدها .

عناصره[١] .

وقد حدث عقب قيام الثورة انهيار فى شكل الوظيفة العامة الروسية . وكان ذلك بسبب فصل ومقتل وهروب عدد ضخم من الموظفين غير الموالين للنظام الجديد ، مما اضطر الادارة السوفيتية إلى الاستعانة بعدد كبير من الأشخاص البعيدين عن نطاق الوظيفة العامة والمحرومين من أية خبرة سابقة ، وذلك لمجرد ولائهم للثورة ، فزاد الأمر سوءاً[٢] ، مما اضطر الادارة إلى التقرير بضرورة تكوين كادرات إدارية على قدر كاف من الصلاحية الإدارية[٣] . ولذلك قامت « وكالة التفتيش العمالى والفلاحى » فى سنة ١٩٢٠ بإعداد ترتيب مبدئى للموظفين وضعت فيه الحد الأقصى لعدد الموظفين الذين يمكن إلحاقهم بكل جهاز حكومى على حدة . وفى سنة ١٩٣٥ عهد إلى « لجنة الدولة للوظيفة العامة » بعدة مهام رئيسية ومنها مهمة توصيف وترتيب الوظائف العامة . على أن تخضع نظم ترتيب الوظائف ذات الاهمية الخاصة والتى تضعها اللجنة لإقرار مجلس الوزراء واللجنة

---

(١) يراجع مقال عن الموظف العام الروسى فى عهد القيصريه كتبه :
(François Xavier Coquin)

بعنوان : Un être méconnu : Le Fonctionnaire Tsariste.

منشور فى :

Cahiers du Monde Russe et Soviétique, Ecole Pratique des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Sorbonne, Mouton et Co., La Haye, Paris.

عدد ابريل ــ يونيو ١٩٦٨ (المجموعة التاسعه ــ الجزء الثانى) ص ٢٢٧ وما بعدها . وكذلك دراسة اجتماعية عن تكوين الموظفين الروس بين عامى ١٨٨٠ ، ١٩١٧ ، أعدها : (Matitiahu Mayzel) بعنوان :

The Formation of the Russian General Staff (1880-1917) — A Social Study.

فى عدد يوليو ــ ديسمبر ١٩٧٥ (المجموعة السادسة عشرة ــ الجزئين الثالث والرابع) ص ٢٩٧ وما بعدها .

وراجع كذلك : هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٣ .

(٢) برترام ماكسويل ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

(٣) نيمرود رفائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٤٨ .

المركزية للحزب الشيوعى ، وأن يصدر بها مرسوم من مجلس الوزراء (١) . ثم حلت « اللجنة الفيدراليه للكادرات » محل لجنة الدولة للوظيفة العامة منذ سنة ١٩٤١ (٢) .

وقد عمل ستالين على تكوين كادرات إدارية سوفيتية جديدة تقوم على أشخاص تتوفر فيهم الكفاءة الادارية إلى جانب الثقة السياسية . على أن يتم اختيار كبارهم من بين أعضاء الحزب . وقد تم فى ذات الوقت تدعيم نظام التدرج الرئاسى للموظفين وزيادة سلطاتهم الادارية ، إلى أن أصبح الموظفون يشكلون بمرور الوقت فئة بيروقراطية منعزلة عن سائر فئات الشعب (٣) .

كما تم فى أعقاب الحرب العالمية الثانية إدخال عناصر جديدة إلى الوظيفة العامة كنواة للكادرات الادارية الجديدة ، إلا أنها لم تكف لاستيعاب جميع الوظائف ، مما اضطر الادارة إلى الاستعانة من جديد بالأشخاص الذين أثبتوا الولاء السياسى رغم عدم تمتعهم بأية خبرة إداريه ، وتكدست بهم الادارة وخاصة فى السلالم الوظيفية العليا .

وقد استمرت تلك الأوضاع سائدة حتى عام ١٩٥٦ ، حين بدأت الادارة السوفيتية تخفض عدد الموظفين العموميين ، وفى مقدمتهم موظفى الإدارات الفيدرالية . وقد اقترن ذلك بزيادة مرتبات الدرجات الصغرى ، مع الاهتمام بالتدريب الادارى ، والتدقيق فى اختيار الموظفين ذوى الكفاءات العالية والصفات القيادية (٤) .

هذا وقد ذهب رأى إلى القول بأن الحكومة السوفيتية فى ظل الاشتراكية

---

(١) Merle Fainsod, Comment l'U.R.S.S. est gouvernée ?, Editions de Paris, 1957, p. 315.

وتراجع أيضا نسخته الانجليزية التى صدرت فى سنة ١٩٥٣ ونشرتها مطابع جامعة هارفارد بالولايات المتحدة الأمريكية بعنوان :
(How Russia is Ruled ?)

(٢) راجع هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ وما بعدها .

(٣) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٤ وما بعدها .

(٤) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٢١ وما بعدها .

حاولت اخضاع الموظفين العموميين لوضع يختلف عن وضعهم فى ظل النظم الرأسمالية . إذ حرمتهم من الخضوع لقانون خاص بهم ، كما ساوت بينهم وبين عمال القانون الخاص فى الحقوق والالتزامات . بسبب اخضاعهم جميعا لأحكام قوانين العمل . إلا أن الحكومة السوفيتية اضطرت بعد ذلك إلى إقرار قواعد خاصة بالموظفين العموميين . كما قامت بتقسيمهم إلى فئات ، وأنشأت لهم جداول الترتيب التى أقرتها جميع الادارات(١) .

وقد أصبح ترتيب الوظائف وتوصيف أعمالها حاليا من أهم المبادىء التى تحرص الادارة السوفيتية على العمل بها بصفة مستمرة . إذ توضع كل وظيفة فى درجة معينة بناء على مدى ماتتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات ، ومدى ماتحتاج اليه ممارستها من مهارات . كما يتحـــدد شخص من يشغلها على ضوء المؤهلات العلمية ومتطلبات التأهيل والمهارات اللازمة . وكذلك فان أجره يتحدد على أساس ماينجزه من أعمال تلك الوظيفة كماً ونوعا(٢) . وهذا هو ما دعا البعض إلى إبراز أهمية ترتيب الوظائف فى النظام السوفيتى الحالى ، قائلا أن مشكلة التمييز بين الوظائف تتطلب اهتماما واسع المدى ، كما تستلزم ترتيبا دقيقا للوظائف الادارية . إذ يقتضى العمل التنظيمى أولا وقبل كل شيء تمييزاً محدداً وواضحا بين الوظائف والتخصصات ، مما يكفل الأداء الفعال للأجهزة الادارية ، ويتيح التنسيق بين أقسامها ، ويوفر الجهد ، ويزيد الاحساس بالمسئولية والمبادرة والكفاءة لدى العاملين . وهذا هو المعنى الذى أكده الزعيم السوفيتى لينين ؛ وأساتذة علم الادارة السوفيت(٣) .

---

(١) برنترام ماكسويل ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ ، ١٣٥ .

(٢) جون هازارد ، المرجع السابق ، ص ١٩٥ .

(٣) V.G. Afanasyev, The Scientific Management of Society, Translated to English by Ilyitskaya, 1st edition, Progress Publishers, Moscow, 1971, p. 139.

وراجع أيضا ترجمته العربية : الادارة العلمية للمجتمع ، ترجمة كمال السيد ، دار الثقافة الجديدة ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، يناير ١٩٧٥ ، ص ١٤٢ وما بعدها .

الفرع الثانى

نظام الترتيب العام

يتضمن نظام الوظيفة العامة بالاتحاد السوفيتى كادرات إدارية ينقسم كل منها إلى عدة درجات . وتقوم بتنظيم هذه الكادرات والاشراف عليها ومراقبتها اللجنة الفيدرالية للكادرات ، وذلك بوصفها الجهاز المركزى لشئون الموظفين العموميين السوفيت[١] . وتضم هذه الكادرات موظفين يشغلون درجاتها ، وعمالا لايشغلون أية درجات . وإن كانوا يخضعون جميعاً لتشريعات العمل الصادرة من السوفيت الأعلى فى ١٥ يوليو سنة ١٩٧٠[٢] . فليس ثمة قانون مستقل للموظفين العموميين .

وينقسم الموظفون الذين يشغلون الدرجات فى الكادرات الادارية إلى نوعين وهما : الموظفون الاتحاديون وموظفو الجمهوريات . إذ يشغل الموظفون الاتحاديون وظائف الادارات المركزية لاتحاد الجمهويات السوفيتية ووظائف الادارات التنفيذية المركزية . بينما يتمثل موظفو الجمهوريات فى الموظفين العاملين لدى المرافق المحلية بالجمهوريات وكذلك الموظفين العاملين بالمرافق المركزية التى تتولى الجمهوريات إدارتها بسبب وجود ارتباط بين الخدمات التى تقدمها تلك المرافق وبين المهام الموكولة إلى هذه الجمهوريات . هذا مع ملاحظة صعوبة الفصل بين هذين النوعين من الموظفين أو التمييز بينهما تمييزاً واضحاً . إذ لايوجد انفصال مطلق بين الادارات المحلية والادارات المركزية . كما أن معظم الادارات المحلية لاتعدو أن تكون مجرد إدارات تنفيذية للاتحاد ويعمل غالبية العاملين بها

---

(١) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ وما بعدها .

(٢) ويعتبر ذلك التشريع هو أول تشريع موحد للعمال يصدر فى روسيا منذ انشاء الدولة السوفييتية فى سنة ١٩١٧ ، وهو مأخوذ من المبادىء التى وضعها لينين فى العمل . راجع : أسس تشريعات العمل فى الاتحاد السوفييتى والجمهوريات الاتحادية ، المرجع السابق ، ص ٣ وما بعدها .

وراجع كذلك : أسس التشريع لاتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفييتية والجمهوريات المتحدة ، ترجمة الدكتور ثروت أنيس الأسيوطى ، دار التقدم ، موسكو ، ١٩٧٤ ، ص ١١٠ وما بعدها .

للاتحاد فى الوقت ذاته ، مع خضوع الجميع لقواعد متماثلة ولسلطة مركزية موحدة[١] .

وتتولى اللجنة الفيدرالية للكادرات وضع القواعد العامة لتنظيم الكادرات، وجداول المرتبات ، وتقسم الهياكل الوظيفية إلى درجات ، وتحديد مسئوليات كل وظيفة ، وإلغاء الوظائف المتكررة أو التى لم تعد ثمة حاجة إليها ، وذلك على مستوى جميع المرافق العامة والهيئات الإدارية والشركات الاقتصادية فى جمهوريات الاتحاد . وهى تختص بإصدار قرارات غير نهائية ، إذ تقتصر مهمتها على مجرد تقديم مقترحات تخضع للإقرار أو الرفض أو التعديل من مجلس وزراء الاتحاد السوفيتى[٢].

هذا ويقوم نظام الترتيب السوفيتى على عدة أسس يمكن إجمالها فيما يلى :

(أولا) تقسيم المستويات الوظيفية :

لم يرد بتشريعات العمل السوفيتية أى تقسيم موحد للمستويات الوظيفية بالنسبة للدولة ، وإن كان البعض يرى تقسيم موظفى الاتحاد السوفيتى إلى ثلاث مجموعات تضم عشر فئات وظيفية على النحو التالى[٣].

١ — مجموعة المديرين : وتضم فئتين وهما الفئة الأولى ، وتشمل مديرى المشروعات والمنشآت وفروعها الذين يعينون كقاده أو اداريين . وكذلك الفئة الاولى أ ، وتشمل مديرى شركات الإنتاج والأقسام الذين يعينون كموظفى إنتاج.

٢ — مجموعة الخبراء والفنيين : وتضم فئتين وهما الفئة الثانية ، وتشمل كبار الخبراء فى المشروعات والمؤسسات والوحدات التابعة لها . والفئة الثالثة ، وتشمل المهندسين والفنيين وسائر المتخصصين الذين يعينون فى الأجهزة الإدارية .

٣ — مجموعة الوظائف الإدارية المساعدة : وتضم ست فئات وهى الفئة

---

(١) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٦٠ وما بعدها .
(٢) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ وما بعدها .
(٣) ف. ج. افاناسييف ، المرجع السابق ، ص ١٤١ وما بعدها من النسخة الانجليزية ، وص ١٤٥ وما بعدها من النسخة العربية .

الرابعة ، وتشمل مراقبي الأجهزة الإدارية . والفئة الخامسة ، وتشمل المفتشين والمرشدين والمراجعين وماسكي السجلات ومن إليهم . والفئة السادسة ، وتشمل المحاسبين والإحصائيين وماسكي الدفاتر المحاسبية ، والفئة السابعة ، وتشمل العاملين على الآلات الحاسبة والالكترونية . والفئة الثامنة ، وتشمل السكرتيرين والكتبة وموظفي الآلات الكاتبة ومن إليهم ، والفئة التاسعة ، وتشمل العمال اليدويين وعمال المكاتب الذين يعينون بالأجهزة الإدارية .

ولا يشمل ذلك التقسيم سوى الموظفين الإداريين ، أو من يطلق عليهم اصطلاح « عمال نظام الإدارة في المجتمع الروسي » ، فلا يشمل موظفي الجهاز أو أجهزة أمن الدولة وحفظ النظام أو الأمن العام أو المحاكم أو مكتب النائب العام. وقد أخذ التقسيم المذكور عن دراسة أجريت في منطقة (Sverdlovsk) إلا أنه بنى على قواعد تصلح للتطبيق داخل جميع المناطق. ويتسم هذا التقسيم بالمرونة إذ توجد علاقات متبادلة ومتداخلة بين المجموعات الثلاث المذكورة .

وقد يفهم من الاصطلاح السابق ذكره أن هذا التقسيم يتعلق بالوظائف القيادية وحدها . هذا في حين أنه يهبط بالوظائف حتى يصل إلى مستوى العمال اليدويين وعمال المكاتب . إذ يضم الموظفين الذين لا يمكن اعتبارهم مديرين ولا يملكون سلطة إصدار القرارات ، وخاصة بالنسبة لموظفي المجموعتين الثانية والثالثة ، والذين يمثلون ما يزيد عن ٥٥ ٪ من مجموع الموظفين(١).

هذا وقد ذهب رأى آخر إلى القول بتقسيم عمال الدولة في الاتحاد السوفيتي إلى ثلاثة مستويات رئيسية وهي (٢).

(أ) الموظفون المنتخبون :

وهم أعضاء اللجان التنفيذية لمجالس السوفيت الذين يتم اختيارهم بطريق الانتخاب على جميع المستويات إبتداء من مجالس السوفيت القاعدية على مستوى

---

(١) ف. ج. افاناسييف ، المرجع السابق ، النسخة الانجليزية ص ١٤١ ، والعربية ص ١٤٥ .

(٢) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٦٠ وما بعدها .

الوحدات الإنتاجيه والمدن ، حتى السوفيت الأعلى على مستوى الاتحاد . ويتحمل هؤلاء الموظفون المنتخبون مسئولية اتخاذ القرارات الإدارية على المستويات التى يمثلونها . وهو الأمر الذى يجعل اللجان التنفيذية بما تضمه من موظفين منتخبين تشكيلات إدارية فضلا عن كونها تنظيمات سياسية ، وذلك فيما عدا السوفيت الأعلى (Le Soviet Suprême) الذى يعتبر تنظيما سياسياً بالدرجة الأولى.

ويشغل هؤلاء الموظفون المنتخبون الوظائف العليا بالاتحاد السوفيتى . ولا يخضعون لنظام قانونى خاص بهم ، بل يخضعون لما يخضع له سائر الموظفين مع الخضوع لقدر أكبر من الالتزام السياسى ورقابة الحزب .

(ب) موظفو الفئة الوسطى :

ويمثل هؤلاء الموظفين الإداريين بمعنى الكلمة. وهم موظفو الإدارة العامة الذين يقومون بتطبيق القرارات الإدارية الصادرة من الموظفين المنتخبين . وهم يشغلون وظائف تخصصية ، وإن كان مفهـــوم الموظف العام السائد فى دول الديمقراطية الغربية لا ينطبق عليهم . كما أنهم لا يمثلون فئة مستقلة عن سائر الفئات ولا يخضعون لنظام قانونى مستقل . ولكنهم يعتبرون الفئة الرئيسية من وجهة نظر العمل الإدارى بمفهومه الضيق .

(ج) العمال التنفيذيون :

وهم الذين يشغلون أدنى مستويات الجهاز الوظيفى ، ويقومون بالأعمال الفنية والكتابية التى تتسم بالطابع التنفيذى البحت . ويمثلون الكثرة العددية بالنسبة لسائر عمال الدولة .ولا توجدلهم مهام محددة بل يمارسون أعمالا متعددة ومتنوعة وينفذون كل ما تطلبه منهم سلطاتهم الرئاسية . كما أنهم لا يخضعون لقانون خاص ينظم شئونهم ، ولا يتمتعون بامتيازات ينفردون بها ، ولا تضمهم فئة خاصة مستقلة .

ويتم تعيين شاغلى وظائف المستويين الأخيرين بمقتضى عقود عمل (فردية أو جماعية) ، وذلك على نحو يعطى الإدارة حق فصلهم فى أى وقت ، مع

خضوعهم لاحكام قانون العمل السوفيتى . ويتم اختيارهم إما بطريق امتحانات المسابقة ، أو بطريق الاختيار المباشر بواسطة السلطة الرئاسية المختصة . ويراعى فى اختيارهم ضرورة توفر قدر من الثقافة الماركسية لديهم ، ثم يحتل التأهيل العلمى والثقافة العامة المرتبة التالية فى الأهمية (١) . ويرجع ذلك إلى أن جميع الموظفين السوفيت يخضعون لرئاسة الحزب الشيوعى ، ويتمتع أغلبهم بعضوية هذا الحزب . ولذلك يتبعون الحزب أيديولوجيا ، ولا يمكنهم بالتالى ممارسة أى تصرف يتعارض مع السياسة الحزبية ومبادئها .

(ثانياً) تعدد عناصر الدرجات :

يشكل نظام الدرجات فى الاتحاد السوفيتى عادة من ثلاثة عناصر وهى سلم الدرجات . وسلم الفئات ، وسجل سلم المهارات(٢) .

١ - سلم الدرجات : ويتكون من عدة درجات ، يشار إلى كل منها برقم معين ، بحيث تدل تلك الأرقام على العلاقة النسبية بين كل درجة وأخرى . ويعبر عادة عن الدرجة الأدنى (وتسمى الدرجة الأولى) برقم الواحد الصحيح . ثم تتصاعد الأرقام تدريجياً بتصاعد الدرجات . ويطلق على هذه الأرقام اصطلاح « المعدلات المتدرجة » ونضرب لذلك مثالا يتعلق بسلم الدرجات المطبق فى مصانع الصناعات الخفيفة وفى مصانع الأغذية ، وهو كالآتى :

الدرجات	الأولى	الثانية	الثالثة	الرابعة	الخامسة	السادسة
المعدلات المتدرجة	١ر٠٠	١ر١١	١ر٢٥	١ر٤١	١ر٥٩	١ر٨٠

ويتضح من ذلك السلم أن أعلى الدرجات تساوى فى قيمتها النسبية ١ر٨ من

---

(١) بل ان برامج تدريب الموظفين العموميين فى الاتحـــاد السوفييتى تعتمد هى الأخرى على التدريب الأيديولوجى أكثر من اعتمادها على التدريب الادارى ، مما أدى الى تخلف التدريب الادارى هناك تخلفا كبيرا اذا قورن بما وصل اليه فى سائر الدول الأوربية والأمريكية .
فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٦١ ، ٦٢ .
(٢) الكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ٣٥ وما بعدها .

قيمة أدنى الدرجات ، وهو ما يوضح مدى التقارب بين الدرجات المختلفة وضآلة الفروق النسبية بينها . وتقاس النسبة بين الدرجات المختلفة بعنصرين أساسيين ، وهما مستوى المهارة المطلوب توفره فى عمال كل درجة ، ومدى تعقيد الأعمال التى تتضمنها الدرجة . ويتم تحديد العنصر الأول بالرجوع إلى سجل سلم المهارات ، أما العنصر الثانى فيحدد بمعرفة قسم العمل والأجور بالوحدة ، والذى يقوم عادة بتقسيم العمل إلى عدة مجموعات حسب درجة التعقيد التى يتضمنها ، فيقسم مثلا إلى أعمال بسيطة ، وأعمال عاديه ، وأعمال متوسطة الدقة ، وأعمال دقيقة ، وأعمال بالغة الدقة . ويلاحظ أن العنصرين يرتبطان ببعضهما البعض ويتناسبان تناسبا طرديا ، بمعنى أنه كلما كان العمل أكثر تعقيداً ، كلما احتاج إلى قدر أكبر من المهارة ، والعكس صحيح .

وضمانا لتوزيع القوى البشرية توزيعاً سليماً على مختلف أقاليم الدولة ، فإن البلاد ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد القومى ، وكذلك البلاد التى لم تنل حظاً كافياً من التطور ، والمناطق الجديدة ، والمناطق ذات الظروف المناخية القاسية ، تقرر لها جميعاً معدلات متدرجة أكبر من غيرها . فيتم تقسيم الاتحاد السوفيتى إلى مجموعة أقاليم ، تحدد لكل منها مجموعة مستقلة من المعدلات المتدرجة ، بحيث تنال المناطق الوسطى والجنوبيه والشرقية من الجزء الأوربى من الاتحاد السوفيتى أقل نصيب بينما تتمتع المناطق الموجودة فى أقصى شمال الاتحاد السوفيتى بأعلى مجموعة من المعدلات المتدرجة(١).

٢ — سلم الفئات : وهو الجزء الثانى فى نظام الدرجات ، ويعتبر مكملا للجزء الأول . فسلم الفئات هو الذى يوضح مستويات الأجور عن طريق ترجمة المعدلات المتدرجة فى سلم الدرجات إلى أجور نقدية . وتعتبر فئة الدرجة الأولى هى وحدة القياس ، وهى القاعدة الأساسية التى تقوم عليها بقية الفئات . وهى تمثل أقل الأعمال أهمية فى الوحدة ، تلك الأعمال التى لا تحتاج إلى أى قدر من المهارة ، لذا تختلف قيمتها من وحدة لأخرى باختلاف قيمة وحجم أقل الأعمال أهمية ،

---

(١) الكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ١٩ ، ٢٠ .

وبالتالى باختلاف قيمة وحجم سائر أعمال الوحدة . وهذا هو ما دعا إلى وضع نظام مستقل للدرجات لكل فرع من فروع الصناعة على حدة .

٣ ــ سجل سلم المهارات : تستخدم الوحدات الإنتاجية والمؤسسات العامة فى الاتحاد السوفيتى ما يسمى بدفاتر درجات المهارة ، يتم فيها تصنيف جميع الأعمال حسب المهارات المطلوبة لممارسة كل منهــــا . فتقسم تلك الأعمال إلى مجموعات ذات مستويات مهارة متتالية . ويوضع أمام كل مستوى ما يجب على العامل اتقانه من مهارات بالنسبة لكل مهنة على حدة . وتلخص تلك الدفاتر فى فى سجل واحد يطلق عليه (سجل سلم المهارات) ، وهو يضم موجزاً لجميع أنواع الأعمال ومواصفات ومهارات كل عمل . ويهدف الاحتفاظ بتلك الدفاتر والسجلات إلى ضمان التطبيق السليم لمبدأ الأجور المتساوية عن الأعمال المتساوية عن طريق التحقق من وحدة الأجر الذى يدفع للعمال المتمتعين بنفس القدر من المهارة ، مع أخذ الظروف الأخرى فى الحسبان مثل كمية العمل أوجودته أو ظروف العمل الخاصة أو صعوبة الإنتاج أو الضرر الذى يترتب على ممارسته وما أشبه . وهى ظروف تؤثر فى تكوين سلم الفئات ، وتؤثر بالتالى فى تحديد الأجور ، وإن كانت لا تؤثر فى سلم الدرجات الذى يتأثر أساساً بدرجات مهارات العمال .

السلطه المختصة بعملية الترتيب[1]:

يوجد فى داخل كل منظمة بالاتحاد السوفيتى قسم خاص للعمل والأجور يضم بعض الخبراء فى المجالات الاقتصادية والإدارية والفنية ، بالاضافة إلى ممثلين لنقابات العمال . ويتولى ذلك القسم دراسة معايير الأداء وإعدادها والإشراف على تطبيقها كما يقوم بدراسة الأعمال الموجودة بالوحدة وتحليلها وتقسيمها إلى مجموعات حسب درجة تعقيدها والمهارات المطلوبة لكل منها ، وذلك تمهيداً لوضعها فى الدرجات المناسبة لها . ولوضع العمال فى الدرجات التى تتفق مع مهاراتهم تشكل لجنة تضم

---

(١) نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٥١ وما بعدها .

مندوبين عن النقابة المختصة ، وقسم العمل والأجور ، وبعض العمال المهرة فى الصناعة المعنية، كما تضم رؤساء القسم الذى يتبعه العامل ، وتقوم تلك اللجنة باختبار درجة مهارة العامل . وعلى ضوء نتيجة الاختبار تقدر الدرجة المناسبة له على أن يكون للجنة النقابية داخل الوحدة سلطة اقرار تلك النتيجة أو تعديلها .

كما توجد على المستوى المركزى للدولة «لجنة الدولة لشئون العمل والاجور» وهى إحدى اللجان التابعة مباشرة لمجلس وزراء الاتحاد السوفيتى (ويعتبر رئيسها عضوا بمجلس الوزراء) [١] ، وهى تتولى اختصاصات مماثلة لاختصاصات قسم العمل والأجور على المستوى المركزى . إذ تختص بدراسة معايير الإنتاج على المستوى القومى، ويتبعها معهد للأبحاث يتولى دراسة كافة المشاكل المتعلقة بالعمل والأجور وتحليلها وبحث وسائل علاجها . وتختص كذلك باعداد هياكل موحدة للأجور ، فضلا عن إعداد القواعد الرئيسية لترتيب الوظائف الحكومية ، وتحضير مشروعات القوانين الخاصة بالأجور [٢]. هذا وتقوم اللجنة المذكورة بوضع معايير إنتاج موحدة لكل صناعة أو لكل فرع من فروع الصناعة على حدة ، وذلك بالإتفاق مع اللجان المركزية لنقابات العمال، أو مع المجلس الاتحادى المركزى لنقابات العمال حسب الأحوال . وهناك معايير محلية تفصيلية تضعها الوحدات بنفسها دون أى تدخل من اللجنة ، وبالاتفاق مع اللجان النقابية لتلك الوحدات [٣].

---

(١) هناك ١٢ لجنة مركزية نصت عليها المادة ٧٠ من الدستور السوفييتى ، وذلك فى مختلف المجالات الحيوية ، ويعتبر رؤساؤها جميعا — بحكم تلك المادة — اعضاء فى مجلس وزراء الاتحاد السوفييتى . راجع : الدستور السوفييتى (الطبعة الانجليزية) ، المرجع السابق ، ص ٥٨ .

(٢) راجع : نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ .

(٣) فى يوغوسلافيا يوجد فى كل مرفق ما يسمى مجلس العمال (Radnicki Savet) يتحمل المسئولية الرئيسية فى ادارة كافة الشئون الوظيفية فى المرفق بما فى ذلك عمليات ترتيب الوظائف . وهو يتألف من خمسة عشر عضوا على الأقل يختارون بطريق الانتخاب (لمدة سنتين غير قابلتين للتجديد) من بين العاملين بالمرفق ، بشرط أن يكون ثلاثة أرباعهم على الأقل من عمال الانتاج ، والربع من الموظفين الاداريين . والمهمة الأساسية

الفرع الثالث

نظم الترتيب الخاصة

لا يوجد - كما قدمنا - قانون أساسي يحكم الوظيفة العامة في الاتحاد السوفيتي كما أنه لا يوجد نظام موحد لترتيب الوظائف العامة، وذلك نظراً لتعدد نظم الترتيب بتعدد فروع النشاط المختلفة وأقاليم الدولة. ولا يوجد بالتالي في الاتحاد السوفيتي ما يمكن أن ينطبق عليه تعبير « الترتيبات الخاصة ». إذ إن عدم وجود ترتيب عام لا يتصور معه وجود ترتيبات خاصة.

على أنه إذا كانت الترتيبات الخاصة هي تلك التي جرت التشريعات في مختلف الدول على استثنائها من النظام العام للترتيب، فإنه يمكننا بالتالي القاء نظرة على أهم تلك النظم المطبقة في الاتحاد السوفيتي، ومنها نظام السلطة القضائية ونظام القوات المسلحة.

وينقسم النظام القضائي في الاتحاد السوفيتي — كما هو الحال في مختلف الدول — إلى سلكين، وهما سلك النيابة العامة وسلك القضاء.

وتوجد على قمة وظائف سلك النيابة العامة وظيفة النائب العام للاتحاد السوفيتي. وهو السلطة الرقابية العليا المختصة بضمان الرقابة الصارمة لتطبيق

=

لمجلس العمال هي وضع السياسة العامة للتوظف في المرفق، واقرار القوانين واللوائح الوظيفية وخطط ترتيب الوظائف وبرامج التنمية، واقرار ميزانية المرفق، ومراقبة أعمال مجلس الادارة .

أما مجلس ادارة المرفق (Upravni Odbor) — والذي يتكون من خمسة أعضاء على الأقل يتم انتخابهم من بين أعضاء مجلس العمال بشروط مشابهة فيما عدا المدير الذي يعين من خارج المجلس — فانه يعتبر الجهاز التنفيذي لمجلس العمال، بمعنى أن مهمته الرئيسية تقتصر على مجرد وضع سياسة مجلس العمال موضع التنفيذ العملي وتسيير ادارة المرفق بما يتفق مع تلك السياسة . ومجلس الادارة بدوره يحمل مدير المرفق — الذي يتم اختياره بطريق المنافسة المفتوحة بالاعلان في الصحف والنشرات المصلحية — مسئولية الاشراف والرقابة على تنفيذ سياسة مجلس العمال، الذي له حق فصل المدير إذا ثبت اهماله في أداء تلك المسئولية .

راجع : هوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٦٤ وما بعدها .

القوانين فى الوزارات والمؤسسات والمنظمات المختلفة فى الدولة (١) . ثم يلى ذلك فى التدرج الوظيفى وكلاء النيابة ، ويخضعون لرئاسة النائب العام ، ويتم ترتيبهم حسب أقدميتهم (٢).

كما يوجد داخل كل جمهورية من جمهوريات الاتحاد السوفيتى نائب عام ومجموعة من وكلاء النيابة الذين يتولون مسئوليات مماثلة على مستوى جمهورياتهم مع خضوعهم لرئاسة النائب العام للاتحاد السوفيتى (٣).

أما سلك القضاء فى الاتحاد السوفيتى فيتميز بمشاركة الشعب بصورة إيجابية فى ممارسة العمل القضائى ، وذلك عن طريق المعاونين القضائيين الذين يختارون من بين أبناء الشعب ليشتركوا فى جلسات المحاكم بجميع مستوياتها ويتم اختيارهم بالانتخاب (كما هو الحال بالنسبة لاختيار القضاة الذى يتم أيضا بطريق الانتخاب الشعبى) (٤).

---

(١) Frederick L. Schuman, Government in the Soviet State Union, Thomas Y. Crowell Company, 3rd edition, New York, 1963, p. 126.

Vladimir Terebilov, The Soviet Court, Translated from the Russian by Murad Saifulin, Progress Publishers, Moscow, 1973, p. 66.

(٢) فلاديمير تريبيلوف ، المرجع السابق ، ص ٧٤ .

(٣) الدستور السوفييتى ، المرجع السابق ، ص ٦١ وما بعدها .

وفريدريك شومان ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ ، ١٨٣ .

وهناك فى يوغوسلافيا الى جانب وظائف النائب العام ووكلاء النيابه ، وظيفه اخرى تاتى فى التسلسل الرئاسى بعد النائب العام مباشرة ، وهى وظيفه المحامى الاجتماعى الذى يكلف من قبل برلمان يوغوسلافيا الاتحادى بالتحقيق فى كل ما يمس النظام الاجتماعى والحقوق الاشتراكيه للشعب .

Dragoljub Djurovic et Palve Nikolic, Le système socio-politique yougoslave, Bibliothèque de l'Assemblée de la R.S.F. de Yougoslavie, Belgrade, 1974, p. 86.

(٤) Michel Mouskhély et Zygmunt Jedryka, Le Gouvernement de l'U.R.S.S., Presses Universitaires de France, Paris, 1961, p. 234.

ويعتبر نظام المعاونين القضائيين فى الاتحاد السوفيتى نظاما بديلا لنظام المحلفين الذى تطبقه دول الديمقراطية الغربية . ويوجد فى كل محكمة اثنان من المعاونين يتم انتخابهم لمدة سنتين . ويكونون عادة من ذوى الخبرات المختلفة . ويتم انتخاب معاونى محاكم الدرجة الأولى فى انتخابات شعبية علنية . أما معاونى محاكم الدرجات الأعلى فيتم انتخابهم بواسطة مجلس السوفيت الذى تتبعه المحكمة . ويختص المعاونون القضائيون بتحديد ما إذا كان المتهم مذنباً أو غير مذنب . كما يختصون بالمشاركة فى تحديد العقوبة التى توقع على المتهم[1].

وقد طبق ذلك النظام عقب الثورة الروسية عندما أعلن لينين ورفاقه إلغاء جميع المحاكم القائمة فى روسيا وإقامة القضاء الشعبى والشرعية الثورية بدلا منها[2].

هذا ويتمثل ترتيب وظائف قضاة الاتحاد السوفيتى فى تقسيمهم إلى عدة مستويات وظيفية .

فهناك قاضى الدرجة الأولى وهو قاضى المنطقة (The District People's Judge) الموجود فى المحكمة الشعبية لكل منطقة أو مدينة . ويلى ذلك مباشرة مستوى قاضى المحكمة العليا للجمهورية (The Supreme Court of the Republic) وهى المحكمة التى توجد على قمة النظام القضائى لكل جمهورية على حدة . إلا أنه توجد بالنسبة لبعض الجمهوريات الكبيرة ذات المناطق المتعددة مرحلة وسطى يمر خلالها التقاضى أمام قاضى محكمة الوحدات الإقليمية . (The Court of the Respective Territorial Units)[3]

وهناك قضاة المحكمة العليا للاتحاد السوفيتى وهى أعلى السلطات القضائية فى هذا الاتحاد . وتتألف من رئيس ، ونائبين للرئيس ، وستة عشر عضوا ، ورؤساء المحاكم العليا للجمهوريات ، وخمسة وأربعين من المعاونين القضائيين

---

(١) Y. Feofanov, Soviet Citizens and the Law, Novosty Press Agency Publishing House, Moscow, 1976, pp. 19, 20..

(٢) فريدريك شومان ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

(٣) فلاديمير تريبلوف ، المرجع السابق ، ص ٦٧ وما بعدها .

الشعبيين الذين يتم انتخابهم لعضوية المحكمة بواسطة السوفيت الأعلى (١) .

هذا وتنقسم المحكمة العليا للاتحاد السوفيتي إلى ثلاثة أقسام ، وهي قسم القضايا الجنائية وقسم القضايا المدنية وقسم القضايا العسكرية (٢).

ويتميز ترتيب وظائف النظام القضائي في الاتحاد السوفيتي بالبساطة في التكوين والوضوح في التسلسل القضائي والإندماج مع الشعب ومع النظام الشيوعي ، إذ يستوجب لينين في القضاء السوفيتي أن يكون ذا صبغة اشتراكية وصبغة ديمقراطية — وذلك من نوع خاص يختلف عن الديمقراطية الغربية — وهي الديمقراطية الاشتراكية التي تؤكد وجود روابط عضوية بين السلطة القضائية والفئات الشعبية والسلطة السياسية الحاكمة(٣) .

هذا عن ترتيب وظائف السلطة القضائية(٤):

أما ترتيب القوات المسلحة ، فيتمثل في تقسيم وظائفها إلى عدد ضخم من المستويات الوظيفية ، حيث يصل إلى اثنتين وعشرين رتبة عسكرية بالنسبة لوظائف القوات البرية والجوية(٥) ، بينما يبلغ تسع عشرة رتبة عسكرية بالنسبة

---

(١) ى· فيوفانوف ، المرجع السابق ، ص ٣٤ ·

(٢) فلاديمير تريبلوف ، المرجع السابق ، ص ٦٨ ·

(٣) ميشيل موسكلى ، زيجمنت جيدريكا ، المرجع السابق ، ص ٢٣٤ ·

(٤) راجع أيضا ترتيب وظائف النظام القضائى اليوغوسلافى حيث يتميز بالبساطة ويتشابه مع النظام القضائى السوفييتى من حيث مستوياته الرئيسة ، فى : سنجانا بيتى ، خلدون شحاتة ، حقائق عن يوغوسلافيا ، اصدار سكرتارية الاعلام للمجلس التنفيذى الاتحادى « مجلس وزراء يوغوسلافيا » ، مترجم للعربية ، توزيع مؤسسة كولتورا ، بلغراد ، غير مؤرخ ، ص ٣٩ ، ٤٠ ·

(٥) وهذه الرتب هى :

جندى — جندى أول — نائب عريف — عريف — عريف أقدم — رئيس عرفاء — نائب ضابط — ليفتنانت ثان — ليفتنانت — ليفتنانت أقدم — كابتن — ماجور — مقدم — كولونيل — ماجور جنرال — ليفتنانت جنرال — كولونيل جنرال — جنرا جيش — ماريشال — ماريشال رئيسى لسلاح معين — ماريشال الاتحاد السوفييتى — جنراليسيموس الاتحاد السوفييتى ·

لوظائف البحرية السوفيتية (١).

هذا وقد قامت النظم العسكرية الجديدة للقوات المسلحة السوفيتية بترتيب وظائفها ترتيباً موضوعياً سليماً، وخاصة بالنسبة لكبار الضباط. حيث يشغل كل ضابط وظيفة معينة، وتتضمن الوظيفة مجموعة محددة من الواجبات والمسئوليات التي يتكفل بممارستها كل من يشغل تلك الوظيفة، والذي لا بد أن تتوفر فيه متطلبات التأهيل الموضوعية اللازمة لممارستها(٢).

ورغم تلك الموضوعية، فإن عنصر الولاء السياسي يتدخل في الوظائف العسكرية مثلما هو الحال في الوظائف المدنية. فالتدريب السياسي وتعليم المبادىء

=

ويضاف الى اللقب العسكري اللقب العلمي بالنسبة للمؤهلين جامعيا، فيضاف بالنسبه للمهندس لقبه العلمي فيقـــال « كولونيل مهنـــدس » او « ماجور مهندس » الخ . وهكذا بالنسبة للاطباء والصيادله وغيرهم .

كما يضاف الى اللقب ايضا اسم القوة او السلاح الذي ينبعه الجندى او الضابط . فيقال « ماجور جنرال طيران » أو « كولونيل جنرال مدرعات » أو « ليفتننانت جنرال مدفعية » . وهكذا . راجع : ريابوف ، القوات المسلحه في الاتحاد السوفييتي ، المكتبة العسكريه ، دار التقدم ، موسكو . ١٩٧٥ ، ص ٢٢٦ .

(١) وهذه الرتب هى :

بحار ـ بحار اقدم ـ رئيس عرفاء ـ بحرى ـ عريف ملاح ـ نائب ضابط بحرى ـ ضابط صف بحرى ـ ليفتنانت ثان بحرى ـ ليفتنانت ـ ليفتنانت اقدم بحرى ـ ليفتنانت كابتن بحرى ـ كابتن بحرى من الدرجه الثالثه ـ كابتن بحرى من الدرجة الثانيه ـ كابتن بحرى من الدرجة الاولى ـ كونتر اميرال ـ نائب أميرال ـ اميرال ـ اميرال أسطول ـ اميرال اسطول الاتحاد السوفييتى .

ويضاف اللقب العلمى بعد الرتبة العسكرية بالنسبة للمؤهلين جامعيا . ويحمل افراد قوات الطيران والمشاة التابعون للاسطول البحرى الحربى نفس الرتب العسكرية تماما ، فيما عدا من يحملون شـــهادات عسكريه بحـــريه خصة ، فيحملون الرتب العسكريه الخاصة بتلك الشهادات .

راجع : ريابوف ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ .

(٢) راجع مقال لـ « افيريانوف » بعنوان « النظم العسكرية الجديدة » . منشور فى : المجلة العسكرية السوفييتية ، دار النجم الاحمر ، موســكو ، ١٩٧٦ ، ص ١٥ وما بعدها .

الشيوعية والثقافة الماركسية والخضوع لتعليمات وتوجيهات الحزب الشيوعى الحاكم تعتبر عناصر أساسية ومؤثرة ـ اختيار رجال القوات المسلحة السوفيتية وفى ممارستهم لوظائفهم كمتطلبات تأهيل جوهرية تسبق الشروط الموضوعية لشغل الوظيفة (١).

الفرع الرابع

تقدير نظام الترتيب فى الاتحاد السوفيتى

تتسم نظم الترتيب السوفيتية — من وجهة نظرنا — بميزة أساسية ، وهى إتباع نظام محكم ودقيق فى مجال الترتيب ، وذلك فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة ، والسجلات والدفاتر الخاصة بكل وحدة لتنفيذ ومراقبة وتطوير الترتيب ، وفيما يتعلق بالسلطات المسئولة عن أعداد ومتابعة تلك النظم ، بما يضمن عدم تدخل أية عناصر غير موضوعية أو أهواء شخصية فى الترتيب .

وتمتاز تلك النظم أيضاً بأنها تقوم عادة على عدد محدود من المستويات الوظيفية . وهو الأمر الذى يساعد على تحقيق التعاون والانسجام بين مختلف فئات الموظفين العموميين ، كما يساعد على تحقيق الاستقرار الوظيفى نتيجة عدم المغالاة فى تعدد المستويات الوظيفية التى يتحتم على الموظف اجتيازها للترقى من مستوى إلى آخر ، أو للوصول إلى المستويات القيادية . هذا فضلا عن تحقيق البساطة والوضوح فى نظام الترتيب .

---

(١) راجع مقال كتبه « نيكولاى بافلوف » بعنوان « الجيش السوفييتى وبداية الطريق » ، منشور فى : المجلة السوفييتية ، مجلة نصف شهرية يصدرها بالقاهرة مكتب الصحافة بسفارة اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفييتية بجمهورية مصر العربية ، العدد السادس ، ٢٠ مارس سنة ١٩٧٦ ، ص ٢٩ ، ٣٠ .

وراجع كذلك :

I. Butsky, Political Work in the Soviet Army, (Translated from the Russian and printed in U.S.S.R.), Progress Publishers, Moscow, without date, p. 10.

وكذلك فإن من مزايا نظم الترتيب السوفيتية عدم الالتزام بنظام موحد على مستوى الدولة ، إذ تختلف نظم الترتيب من قطاع إلى آخر ، ومن اقليم إلى آخر ، وذلك تبعا لاختلاف طبيعة كل قطاع وظروف كل اقليم . وهو اختلاف طبيعي يفضل معه أن يوضع لكل قطاع من قطاعات العمل نظام الترتيب الأكثر ملاءمة فى دولة ذات أعمال وأقاليم متباينة .

على أنه أيا كان الأمر فإنه يؤخذ على الترتيب السوفيتى الافتقار إلى تنظيم واضح ومحدد للوظيفة العامة سواء على أساس المهنة الدائمة أو على أساس العمل المؤقت فرغم وجود الكادرات الدائمة فى النظام السوفيتى ، إلا أن الموظف هناك لا يتمتع بالاستقرار . إذ تبرم الإدارة معه عقد عمل يجعله معرضا للفصل من وظيفته لأسباب متعددة ، بحيث لا نستطيع القول بأن الفصل هو إجراء استثنائى أو أن طابع المهنة الدائمة بكل خصائصه ينطبق على الوظيفة العامة السوفيتية .

كما يؤخذ على نظام الترتيب السوفيتى أيضاً غلبة الولاء السياسى للموظف العام على العناصر الموضوعية للترتيب ، وخضوعه سياسياً وإدارياً للحزب الحاكم . حتى أن شرط توفر قدر كاف من الثقافة الماركسية لدى المرشحين لشغل الوظائف العامة أو للترقية إلى الوظائف القيادية يسبق فى الأولوية الشروط الموضوعية المتعلقة بأعمال الوظيفة ذاتها .

وأخيراً يؤخذ على ذلك النظام وجود التقارب الشديد بين المستويات الوظيفية المختلفة ، مما يجعل الفارق بين أدنى المستويات وأعلاها غير متناسب مع الفروق بينها فى الصعوبة والمسئولية ، ولا يعنى ذلك أن تكون الفوارق بين مستويات الوظائف شاسعة بما يؤدى إلى توسيع الهوة بينها ، بل يجب أن تكون فى الحدود المناسبة التى تجعل من السهل التوفيق بينها وبين الفروق الحقيقية بين الأعمال المختلفة .

المبحث الرابع

تقدير النظام الاشتراكى

نستطيع من خلال دراستنا لنظم ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية ، أن نقول أن لهذه النظم جملة مزايا رئيسية ، ومن ذلك مزايا الميل إلى الموضوعية . ذلك أن من أهم مزايا النظام الاشتراكى الالتزام بموضوعية الترتيب والربط بين العمل — كما ونوعا — وبين الأجر . إذ يقوم نظام الترتيب على أساس التحليل الموضوعى للوظائف وذلك بهدف تحديد ما تتضمنه كل وظيفة من صعوبات ومسئوليات ، وما تحتاج إليه ممارستها من مهارات ، ويتم على ضوء ذلك التحليل تحديد الدرجة التى توضع فيها الوظيفة ، واختيار الشخص الذى يتحمل أعباءها ؛ وتحديد الأجر الذى يتقاضاه ، مع تغير ذلك الأجر صعوداً وهبوطا بتغير مستوى إنتاجية الموظف كما ونوعا(١) .

وما من شك فى أن هذه الموضوعية فى الترتيب هى الأسلوب النموذجى الذى يكفل إيجاد ترتيب سليم يقوم على أسس علمية دقيقة . كما يكفل تحقيق الحيدة والعدالة . وإن كانت بعض النظم الاشتراكية لاتتبع أسلوباً موضوعياً خالصاً ؛ مما جعل المؤهلات الدراسية فى ظل تلك النظم تحظى باهتمام يفوق ما تحظى به أعمال الوظائف ذاتها ، كما يفوق الاهتمام بالمؤهلات الدراسية فى ظل نظام الترتيب الأمريكى(٢) .

كما أن من مزايا النظام الاشتراكى الاهتمام بظروف الموظفين الشخصية رغم

---

(١) زاغورو دنيكوف ، سموليار تشوك ، بوروفيكوف ، المرجع السابق، ص ١٣ ، والدستور السوفييتى ، المرجع السابق ، ص ١٨ ، ٩٥ .

(٢) راجع المقالين السابق الاشارة اليهما لكل من روبرت مارش وماكس ويبر فى : مجلة الخدمة المدنية فى الصين ، المرجع السابق ، ص ٤٩ ، ٥٧ وما بعدهما على التوالى .

وراجع كذلك : شتانا توماسيفيك ، مصطفى بيجتيك ، المرجع السابق، ص ١٥٥ ، ١٥٦ . وسوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٢ ، ٧٦ وما بعدهما .

موضوعية الترتيب . ذلك أنه بالرغم من تلك الموضوعية التى يتسم بها نظام الترتيب والتقويم المتعلق بالوظيفه العامة الاشتراكية ، فإن هذا النظام لا يغفل الاهتمام بالظروف الشخصية للموظف العام . ويتمثل ذلك الاهتمام فى تقرير المزايا الماديه والعينية التى تعطى للموظف ، وذلك بالإضافة إلى الأجر الأساسى ، وما يتمتع به هذا الموظف من خدمات مجانية فى المجالات الصحية والتعليمية والمهنية وغيرها . هذا فضلا عن استفادته بمزايا التشريعات الاجتماعية التى تكفل التأمين الاجتماعى ، مع ضمان حد أدنى للدخل بما يتناسب مع مستوى تكاليف المعيشة(١) .

ومن مزايا الترتيب الاشتراكى كذلك اتسامه بالديمقراطية . وذلك بفضل المشاركة العمالية فى مجال وضع نظم الترتيب ، إذ يقوم العمال بدور هام فيما يتعلق بوضع وإعداد نظم ترتيب الوظائف المتعلقة بالمنظمات التى يعملون بها ، وذلك عن طريق المجالس الاتحادية واللجان المركزية لنقابات العمال التى تتعاون مع الجهات الحكومية كل فى مجال اختصاصها ، عن طريق مجالس العمال ومجالس الإدارة التى تتولى وضع وتنفيذ كافة النظم الوظيفية فى المرفق ، والتى تكون الأغلبية العددية بها لممثلى العاملين بالمرفق ذاته . وكذلك عن طريق ممثلى اللجان النقابية والعمال المهرة ورؤساء الأقسام الذين يشتركون فى عضوية اللجان المصلحية المسئولة عن عمليات تحليل الأعمال ووضعها فى درجات ، وتحديد مهارات العمال التى تؤدى إلى وضع كل منهم فى درجة معينة(٢) ،

---

(١) نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ ، ١٩٠ وما بعدهما · وزاغورو ونيكوف ورفاقه ، المرجع السابق ، ص ٧١ · وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٠ ، ٧١ · ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ ، ١٣٠ · وأسس تشريعات العمل فى الاتحاد السوفييتى والجمهوريات الاتحادية ، المرجع السابق ، ص ٦٣ وما بعدها ·
والكسندر أنتينوف ، المرجع السابق ، ص ٥٦ وما بعدها ·

(٢) هوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٦٤ وما بعدها · و ن· زاغورو دنيكوف ورفاقه ، المرجع السابق ، ص ٣٠ ، والكسندر انتونوف ، المرجع السابق ، ص ٢٥ وما بعدها ·

ولهذه المشاركة الايجابية من جانب العمال أهمية بالغة ، إذ تساعد على تحقيق العدالة لنظام الترتيب ، مع تحقيق الرضاء النفسى للموظفين . كما أنها تجعل النظام أقدر ما يكون على حل المشاكل الواقعية للترتيب .

على أنه أياً كان الأمر ، فإن للنظام الاشتراكى عيبا أساسيا يتمثل فى عدم وجود كيان متميز للوظيفة العامة ، إذ لا يوجد تعريف واضح للموظف العام داخل الدول الاشتراكية . فقد يكون كل شخص يعمل للدولة ، أو كل من يشغل وظيفه تفيد الانتاج ، أو كل من يشغل وظيفة لها درجة معينة فى الكادر الادارى إلى غير ذلك . هذا بالاضافه إلى عدم وجود مركز قانونى عام وموحد يحكم جميع الموظفين ، فضلا عن عدم وجود تشريع عام يسرى عليهم[١] .

ذلك أن جميع العمال لدى الدول الاشتراكية يعتبرون عمالا للدولة ، خاصة وأن الفقه الماركسى لا يضع حداً فاصلا بين الموظفين العموميين وبين سائر العمال ، إذ يرفض الاعتراف للموظف العام بأى وضع خاص أو مزايا خاصة[٢] :

وما من شك فى أن ذلك كله يمثل أكبر المساوىء التى تؤدى إلى الخلط فى دراسة ما يتعلق بترتيب الوظائف العامة الذى يعتبر حجر الزاوية بالنسبة للهيكل الوظيفى . إذ ينشأ عنه عدم وجود نظام محدد وواضح بشأن ترتيب الوظائف العامة ، مرتكز على قواعد متكاملة ومتناسقة .

ولعل من أوضح مظاهر ذلك الخلط عدم وجود تنظيم متكامل ومحدد يحكم الوظيفة العامة فى ظل النظم الاشتراكيه كما هو الحال فى النظامين الأوربى والأمريكى . إذ أن الدول الاشتراكية لا تطبق نظام المهنة الدائمة ذات النظام القانونى المستقل الذى تطبقه الدول الأوربية . كما أنها لا تأخذ بالنظام الأمريكى القائم على تأقيت الوظيفة العامة[٣] .

---

(١) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ ، ٣٨٠ وما بعدهما .
(٢) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٨ وما بعدها .
(٣) ونورد العبارة التالية (التى أوردها أحد الفقهاء) للتحليل على

وعليه فإنه يمكن القول بأن النظام الاشتراكى يتشابه مع النظام الاوربى فى بعض نواحيه، كما يتشابه مع النظام الأمريكى فى البعض الآخر، مما يجعله نظاما ذا طبيعة خاصة .

=

مدى الخلط القائم فى النظام السوفييتى بين النظامين الأوربى والأمريكى :

الموظفون فى الاتحاد السوفييتى هم خدم الشعب .. ولا يوجد موظفون يعينون لمدى الحياة ، ومع ذلك فالموظفون بصفة عامة موظفون دائمون ، ولكنهم قابلون للفصل أو للتبديل أو لالغاء وظائفهم . ولا يتمتعون بضمانات قوية ولكنهم واقعون تحت رحمة السلطة الرئاسية ..

راجع : هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ .

الباب الثانى

الترتيب فى جمهورية مصر العربية

الفصل الأول : طبيعة التوظف .

الفصل الثانى : نظام الترتيب العام .

الفصل الثالث : نظم الترتيب الخاصة .



الباب الثانى

الترتيب فى جمهورية مصر العربية

تتضمن دراستنا لترتيب الوظائف العامة فى جمهورية مصر العربية ثلاثة فصول ، نتناول فى أولها طبيعة التوظيف فى مصر . ونتعرض فى الفصل الثانى لنظام الترتيب العام وذلك فى مبحثين ، يتناول أولهما الترتيب العام الشخصى بمرحلتيه قبل صدور قانون موظفى الدولة وبعد صدوره ، ويتناول الثانى الترتيب العام الموضوعى بمرحلتيه قبل إنشاء الجهاز المركزى للتنمية الإدارية وبعد إنشائه . أما الفصل الثالث والأخير فسوف نخصصه لإيضاح نظم الترتيب الخاصة ، وذلك بالنسبة لوظائف القطاع العام والوظائف القضائية والجامعية والدبلوماسية والقنصلية والعسكرية .

الفصل الأول

طبيعة التوظيف

تتميز الوظيفة العامة فى مصر بنفس الخاصيتين الرئيسيتين اللتين تميزان النظام الأوربى بصفة عامة . وهما كونها مهنة دائمة ذات نظام قانونى خاص ، هذا مع استنادها إلى الظروف الشخصية للموظفين ومؤهلاتهم الدراسية ، وذلك بدرجة تفوق استنادها إلى أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات وقد انعكست هاتان الخاصيتان على نظم الترتيب فى مصر ، مما جعلها تميل دائما نحو الأسلوب الشخصى أكثر من ميلها إلى الأسلوب الموضوعى .

وفيما يلى تفصيل ذلك .

المبحث الأول

دوام شغل الوظيفه العامة

على الرغم من تعدد النظم والتشريعات التى خضعت لها الوظيفة العامة فى مصر ، والتباين فى الاتجاهات التى اتبعتها الحكومات المتعاقبة فى هـذا المجال ، إلا أن الفكرة الأساسية التى حكمت الوظيفة العامة ظلت ثابتة . ذلك أن الوظيفة العامة فى مصر لم تعتبر مجرد عمل عارض يمارسه الموظف بصفة مؤقتة ، ولم يكن سهلا الانتقال بين الوظائف العامة وبين قطاعات العمل الأخرى (كالقطاع الخاص وقطاع المهن الحرة أو التجارية) . إذ تتسم الوظيفة العامة فى مصر بطابع المهنة الدائمة المستقرة التى يختارها الموظف طريقاً لحياته العملية حينما يلحق بأدنى الدرجات فى الكادر الذى يتفق وظروفه الشخصية ومؤهلاته الدراسية . على أن يرتقى درجات ذلك الكادر تباعاً حتى تنتهى خدمته المدنية . أضف إلى ذلك أن الموظفين العموميين فى مصر يعتبرون فئة اجتماعية متميزة ، وهى تخضع لنظام قانونى خاص يمنحهم بعض الضمانات ، كما يلزمهم ببعض الواجبات . وإن كان تميز الموظفين العموميين عن سائر فئات المجتمع المصرى قد مر بمرحلتين رئيسيتين .

ذلك أنه قبل سنة ١٩٦٤ كان الموظفون العموميون يعتبرون فئة منفصلة عن سائر فئات المجتمع ، وذلك بوصفها فئة بيروقراطية تعيش فى ظل طبقية المجتمع الاقطاعى التى كانت سائدة فى مصر قبل قيام النظام الاشتراكى ، مما جعل طبقة الموظفين العموميين طبقة ظاهرة ، وجعلها بالتالى تنعكس على النظم الوظيفية التى قامت على أساس انقسام الموظفين إلى عدة طبقات متباينة ، مع خضوع كل منها لأوضاع مختلفة . وقد كان من الصعب على أى موظف اجتياز الحدود القائمة بين تلك الطبقات . كما كان من الصعب الانتقال من الوظيفة العامة إلى خارجها أو العكس .

وقد ظهر أثر هذه الطبقية واضحاً فى قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ إذ نص على تقسيم العاملين بالدولة إلى عدة طبقات ، مع إخضاع كل منها لكادر خاص . فقد تضمن القانون المذكور كادراً خاصاً للمستخـــدمين الخارجين

عن الهيئة ، وآخراً للموظفين الداخلين فى الهيئة ، وثالثاً للعمال (المادة الأولى) . كما تضمن تقسيما لكادر الموظفين الداخلين فى الهيئة إلى أربعة كادرات داخليه شبه منفصلة وهى الكادر الكتابى ، والكادر الإدارى ، والكادر الفنى المتوسط ، والكادر الفنى العالى (المادة الثانية) . هذا بالإضافة إلى كادر خاص لشاغلى الوظائف العليا .

كما أن المستخدمين الخارجين عن الهيئة كانوا ينقسمون بدورهم إلى ثلاثة كادرات وهى كادر المستخدمين الخارجين عن الهيئة من الصناع ، وكادر المستخدمين الخارجين عن الهيئة من غير الصناع ، وكادر المستخدمات الخارجات عن الهيئة .

وكان لكل فئة من هذه الفئات جدول خاص بالمرتبات . وقد كان من الصعب الانتقال من فئة إلى أخرى (المادة الأولى من القانون المذكور ، وجدول الدرجات والمرتبات الملحق به) .

أما فى المرحلة التالية لسنة ١٩٦٤ ، فقد بدأ الوضع يتغير تدريجياً . وكان ذلك بتأثير تطبيق المبدأ الاشتراكى فى مجال الوظيفة العامة . إذ أصبحت أوضاع الوظيفة العامة أكثر ديمقراطية وأكثر انفتاحاً على المواطنين وأقل جموداً وانعزالاً . فقد ساهم دستور سنة ١٩٦٤ ، ودستور سنة ١٩٧١ ، وقوانين العاملين المدنيين بالدولة ، وقوانين العاملين بالقطاع العام ، فى النظر إلى الوظيفة العامة بوصفها تكليفاً للقائمين بها لخدمة المواطنين وتحقيقا للمصلحة العامة[١] .

---

(١) اذ نصت المادة ٥٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ — لأول مرة — على أن « الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة ، طبقــا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها » . وقد ورد ذات النص فى المادة ٥٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . كما نصت المادة ٢١ من دستور سنة ١٩٦٤ على أن : « الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، ويستهدف موظفو الدولة فى أدائهم أعمــال وظائفهم خدمة الشعب » . وكذلك فقد نصت المادة ١٤ من دستور سنة ١٩٧١ على أن « الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب » .

وقد تحقق مبدأ المساواة بين المواطنين فى تولى الوظائف العامة ، وألغيت الطبقيةداخل تلك الوظائف . ولذلك وجد كادر واحد يضم جميع الموظفين والعمال ، وذلك بعد إلغاء الكادرات المتعددة التى أوجدها القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وأصبحت الوظيفة العامة مجرد فئة من فئات الشعب ، مع إخضاع الموظفين العموميين للنظام القانونى الذى ينظم اوضاعهم ، شأنهم فى ذلك شأن سائر الفئات .

المبحث الثانى

شخصية شغل الوظيفة العامة

يستفاد من التشريعات والنظم المختلفة التى أخضع لها الموظفون العموميون فى مصر ، أنها تقوم على أساس الأسلوب الشخصى . إذ نظمت الوظيفة العامة على أساس مراعاة ظروف الموظف ومؤهلاته قبل الاهتمام بأعمال الوظيفة ، وذلك بالرغم مما نصت عليه بعض التشريعات من ضرورة جعل الأجر على قدر العمل ، أو ضرورة إعادة ترتيب وتقويم الوظائف العامة على أساس ماتتضمنه من أعمال ومسئوليات .

ذلك أنه فى ظل الفترة السابقة على صدور أول قانون عام لموظفى الدولة فى سنة ١٩٥١ ، كان اختيار الموظين الجدد لايتم فى معظم الحالات بموجب امتحان مسابقة يحدد مدى صلاحيتهم لتولى أعمال الوظائف الخالية ، بل كان يستند إلى مالديهم من مؤهلات دراسية ، مع عدم اشتراط وجود علاقة مباشرة بين نوع المؤهل الدراسى وبين أعمال الوظيفة . ولم تكن امتحانات المسابقه التى تعقد أحيانا تقوم على أساس التخصص فى أعمال الوظيفة ، وإنما على أساس ثقافة المرشح ومعلوماته العامة ، إلى جانب الوساطة والمحسوبية .

وليس أدل على ذلك من قيام سياسة تسعير الشهادات الدراسية من جانب الحكومة فى سنة ١٩٤٤ ، وبمقتضاها وضع سعر محدد لكل شهادة دراسية يتقاضاه كل حاصل على تلك الشهادة ، وذلك عن طريق تعيينه فى درجة مالية محددة بغض النظر عن طبيعه أعمال الوظيفة التى يتولاها . وكذلك قيام قواعد التنسيق التى صدرت فى سنة ١٩٤٦ ، وبموجبها تم توزيع الدرجات على الوزارات

والمصالح المختلفة ، وذلك بتخصيص نسبة مئوية معينة من مجموع وظائف كل كادر لشاغلى كل درجة على حدة ، مع إجراء عمليات النقل والترقية التى يستلزمها تطبيق تلك النسب .

ولم تكن تلك الإجراءات تتم لحاجة العمل ، بل لمجرد تحقيق المساواة فى فرص الترقية بين الموظفين الذين يحملون نفس المؤهلات الدراسية ومدد الأقدمية وقد ترتب على ذلك إجراء حركات ترقيات جماعية للموظفين ، بالرغم من عدم حدوث تغيير فى أعمالهم ، وبالرغم من عدم وجود حاجة حقيقية لمثل ذلك الإجراء(١) .

وقد كانت السياسة الوظيفية المطبقة خلال النصف الأول من القرن الحالى فى مصر تتمثل فى خدمة المصالح الشخصية ، مع إهمال المصالح العملية(٢) .

وقد صدر قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، مقرراً فى مذكرته الإيضاحية العدول عن سياسة تسعير المؤهلات الدراسية ، والأخذ بمبدأ الأجر على قدر العمل . إلا أن نصوص القانون ذاته لاتدل على قيام ذلك المبدأ . وليس أدل على ذلك من أن المادة « ٤٠ مكرر » مثلا قد وضعت حداً أقصى للمدد التى يجوز أن يقضيها الموظف فى درجة واحدة أو فى درجتين أو فى ثلاث درجات ،

---

(١) راجع : مجلد قرارات مجلس الوزراء والكتب الدورية الصادرة من وزارة المالية عن الفترة من سنة ١٩٤٢ الى سنة ١٩٤٦ ، مكتبة الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، القاهرة ، بدون أرقام صفحات . وكذلك : محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٦ ، ٦٧ .

(٢) راجع أيضا تقرير اللجنة المالية لكل من مجلسى الشيوخ والنواب بمناسبة مناقشة مشروع قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، حيث يؤكد ان سيطرة الظروف الشخصية للموظفين على النظم السائدة حينذاك : مجلس الشيوخ ، مجموعة مضابط وملاحق دور الانعقاد العادى السادس والعشرين ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨٣ وما بعدها .

وكذلك : مجلس النواب ، الهيئة النيابية العاشرة ، مجموعة مضابط دور الانعقاد الثانى ، المجلد الخامس ، من ٢٨ أغسطس الى ١٧ أكتوبر سنة ١٩٥١ ، المطبعة الأميرية ، مكتبة مجلس الشعب ، القاهرة ، ١٩٥٢ ، مضبطة الجلسة الخامسة والاربعين ، ص ٥١ وما بعدها .

بحيث تتم ترقيته مباشرة بمجرد قضاء تلك المدد ، وذلك فى ظل الشروط التى تتعلق بظروف الموظف لا بأعمال الوظيفة ، وبغض النظر عن حاجة العمل الحقيقية أو وجود وظيفة خالية ، وبغض النظر كذلك عن وجود أية حاجة إلى تغيير العمل الوظيفى تغييراً فعليا .

كما أن المادة ١١٣ من القانون المذكور تؤكد عدم وجود علاقة ارتباط بين الموظف وبين وظيفته . إذ تجيز فى حالة الغاء احدى الوظائف أن ينقل الموظف إلى وظيفة أخرى شاغرة يلزم لشغلها توفر مؤهلات التعيين فى الوظيفة الملغاة . ولم تشترط هذه المادة أن تكون الوظيفة الجديدة متضمنة نفس النوع من الأعمال الذى تتضمنه الوظيفة الملغاة ، ولم تشترط كذلك أن تتوفر لدى الموظف خبرة عملية بشأن أعمال الوظيفة الجديدة كما أنها لم تجز الاستغناء عن الموظف فى هذه الحالة مكتفية بمجرد اشتراط توفر مؤهلات دراسية معينة .

هذا مع ملاحظة أن المادة ٢٢ الواردة فى قانون سنة ١٩٥١ كانت تشير إلى عمل الوظيفة ، مقررة أن كل من يعين أو يرقى الى درجة مخصصه لوظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلا . إلا ان هذه المادة لم تكن ذات اثر كبير فى الطابع العام للقانون المذكور ، وهو الطابع الذى كان يتمثل فى عدم تخصيص الدرجات لوظائف معينة كقاعدة عامة . كما أن هذه المادة لم تشترط أن تتوفر لدى الموظف القدرات أو الخبرات العملية التى تتفق مع أعمال الوظيفة المعين فيها أو المرقى اليها . ولاشك أن أغلبية الدرجات فى ظل قانون سنة ١٩٥١ لم تكن مخصصة لوظائف معينة ولاينطبق عليها نص المادة المذكورة . أما مجرد اقتران الدرجات بأسماء وظائف معينة فى الميزانية ، فلا يعنى أنها كانت مخصصة لوظائف معينة ، بل هى مجرد مسميات وألقاب تساعد على تحديد مرتبات الموظفين فى الميزانية ، دون أن تكون لها علاقة بنوع العمل الذى يمارسه الموظف فعلا(١) .

ومن ذلك يتضح أن مبدأ الأجر على قدر العمل لم يكن فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ سوى مجرد فكرة نظرية لا أثر لها على نصوص القانون

---

(١) راجع : محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٨٨ وما بعدها .

ذاته وأنه لم يكن من الممكن تحديد الأجر على قدر العمل فى حين أن العمل ذاته لم يكن محدداً على وجه الدقة ، وأن ترتيب الوظائف لم يتم على أساس ماتنضمنه من أعمال ، هذا بالإضافة إلى تمتع الرؤساء الإداريين بسلطة تقديرية فى تحديد الأعمال التى يكلف الموظف بممارستها بعد تعيينه ، بغض النظر عن المؤهل الدراسى الحاصل عليه أو الدرجة التى يشغلها أو نوعية الخبرات العملية التى حققها .

ولذلك حاول قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الاتجاه نحو إقامة سياسة الوظائف العامة على أساس أعمال الوظيفة لا على أساس ظروف الموظفين ومؤهلاتهم . وتطبيقاً لذلك قضت المادة الثالثة من قانون الإصدار بالبدء فى عملية الترتيب للموضوعى للوظائف العامة ، شأنها فى ذلك شأن المادة الخامسة من القانون ذاته . وإن كانت نصوص هذا القانون لم تأخذ جميعها بذلك الاتجاه الموضوعى إذ جمعت بين الاتجاه الشخصى والموضوعى مع تغليب الجانب الشخصى .

ومن ذلك — على سبيل المثال — نص المادة ٤١ من القانون المذكور ، والتى أجازت نقل العامل من جهة إلى أخرى على ألا يفوت عليه النقل دوره فى الترقية بالأقدمية (مالم يكن النقل بناء على طلبه) ، وألا ينقل إلى وظيفة تقل درجتها عن درجة وظيفته الأصلية . ومن ذلك يتضح أن هذه المادة وضعت شروطا ترتبط ارتباطا وثيقاً بظروف الموظف ، بحيث لا يضار بسبب فقد أية ميزة مادية أو وظيفية نتيجة النقل بينما لم تضع المادة المذكورة أية اشتراطات تتعلق بأعمال الوظيفة ، كاشتراط أن يكون النقل إلى وظيفة تتضمن أعمالا مماثلة لأعمال الوظيفة الأصلية أو لخبرات الموظف العملية .

أما المادة ٤٢ من القانون ذاته فقد أوردت حكما يتعلق بالموظف الذى لا يكون مستوفياً لمواصفات الوظيفة التى يشغلها ، أو يكون زائدا على حاجة العمل فى الجهة التى يعمل بها : فقررت فى الحالة الأولى جواز نقله إلى أية وظيفة أخرى خالية فى الوزارة التى يعمل بها أو فى أية جهة أخرى . وقررت فى الحالة

الثانية جواز نقله إلى جهة أخرى مع إلغاء وظيفته من ميزانية الجهة التى كان يعمل بها . ومن ذلك يتضح أن هذه المادة تراعى ظروف الموظف الشخصية حتى ولو كان زائدا عن حاجة العمل أو مفتقدا لمواصفات الوظيفة التى يشغلها ، فلا تقضى بالاستغناء عنه (سواء ألغيت وظيفته أو لم تلغ) وهو ما يحدث فى الحالات المماثلة فى ظل النظم الموضوعية ، بل تقضى بنقله إلى جهة أخرى . وهو ينقل بطبيعة الحال بنفس درجته ومرتبه ، إذ أن النقل إلى درجة أقل غير جائز بموجب هذا القانون إعمالا لنص المادة ٤١ .

وقد نظمت المادتان ٤٥ و ٤٦ من القانون ذاته إعارة العاملين إلى الأشخاص المعنوية العامة والخاصة فى الداخل والحكومات والهيئات العربية والأجنبية والدولية فأجازت المادة ٤٥ منح العامل المعار مرتباً من الحكومة المصرية رغم إعارته لجهة أخرى كما أوجبت المادة ٤٦ إبقاء وظيفة المعار خالية لحين انتهاء إعارته . مع جواز شغلها بصفة مؤقتة على أن تخلى عند عودة المعار ، وإلا فانه يشغل أية وظيفة خالية من درجته ، أو يبقى فى وظيفته الأصلية بصفة شخصية ، على أن تسوى حالته فى أول وظيفة تخلو من نفس الدرجة . ومما تقدم يتضح مدى حرص المشرع على مراعاة الظروف الشخصية للموظف المعار وعدم إصابته بأى ضرر مادى أو وظيفى سواء أثناء إعارته أو بعد عودته ؛ وبالرغم من أنه طوال فترة الإعارة لا يقدم أى عمل للدولة يستحق عليه أجراً ، وقد يوضع بعد عودته بصفة شخصية فى نفس الوظيفة التى شغلت بغيره ، وكلاهما يتقاضى مرتباً عن نفس الوظيفة . وإذا وضع فى وظيفة أخرى فقد اكتفى المشرع باشتراط أن تكون من نفس الدرجة ، لم يشترط أن تكون أعمالها مماثلة لأعمـــال وظيفته الأصلية ، أو مطابقة لخبراته العملية وتخصصه ، أو أن تتوفر فيه مطالب التأهيل اللازمة لها(١).

---

(١) وقد ناقض المشرع نفسه فى هذه النصوص • اذ يلـــزم بموجب الفقرة الأولى من المادة ٤٦ جهة الادارة بالاحتفاظ للموظف المعار بوظيفته خالية لحين انتهاء اعارته ، واذا شغلت فان ذلك يكون بصفة مؤقتة على أن تخلى عند عودته • هذا فى حين أنه عاد فى الفقرة الثانية من نفس المادة وجعل عودته الى وظيفته الأصلية مقترنة بشرط أن تكون خالية والا فيؤخذ بأحد الحلول البديلة الواردة فى المتن • ولم يكن المشرع فى حاجة الى كل تلك الحلول ، طالما أنه أوجب حفظ وظيفة المعار خالية وحظر شغلها الا بصفة مؤقتة •

هذا وقد اتخذ المشرع المصرى بموجب نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ نفس المسار الذى اتبعه القانون السابق عليه ، وهو إقرار الترتيب الموضوعى للوظائف العامة كمبدأ أساسى رغم الخلط فى نصوص القانون بين الجانبين الشخصى والموضوعى ، مع ترجيح كفة الجانب الأول . فقد أورد أحكاماً مشابهة لتلك التى أوردها القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وذلك مع تعديلات طفيفة فى تلك الأحكام لاتمس جوهر الفكرة ذاتها ، وهى الاهتمام بالظروف الشخصية للموظف العام .

وهناك دلالة أخيرة على أن اهتمام المشرع بالموظف يفوق اهتمامه بالوظيفة . وقد تكون هذه الدلالة شكلية ، إلا أنها تعبر عن تحقق النظرية الشخصية ، ألا وهى حرصه على تسمية القوانين الأساسية للوظيفة العامة باسم العاملين أنفسهم . فهو لا يطلق عليها « قوانين الخدمة المدنية » أو « قوانين الوظيفة العامة » ، بل يحرص على تسميتها باسم « قوانين موظفى الدولة » أو « قوانين العاملين المدنيين بالدولة » أو « قوانين العاملين بالقطاع العام » ، مما يؤكد أن المشرع قصد إلى إصدار قوانين للموظفين أنفسهم لا للوظائف العامة (١) .

ولا ريب فى أن هذه الأمثلة المتعددة تدل على أن المشرع حين يقوم بصياغة نصوص قوانين العاملين ، لا يمكنه تجنب إقامة تلك النصوص على أساس مؤهلات الموظفين العموميين وأقدمياتهم وظروفهم الشخصية . وهى أمور لا تتعلق بالقيمة الموضوعية لما يمارسونه من أعمال وظيفية ، بقدر تعلقها بمستوى تكاليف المعيشة ، والأعباء التى يتحملها الموظف ، والمظهر الاجتماعى اللائق الذى يناسب المركز الوظيفى ، وذلك بعكس ما يعلنه المشرع صراحة

---

(١) وتجدر الاشارة الى أن معظم الدول العربية تطلق على قوانينها اسم « قوانين الخدمة المدنية » . كما أن معظم الدول الأوربية والافريقية تسمى قوانينها بذات الاسم ، أو باسم « قوانين الوظيفة العامة » .

من ضرورة تحديد الأجر على قدر العمل وتقويم الوظائف العامة تقويماً موضوعياً .

وبالرغم من أننا نؤيد المشرع فى بعض ما يورده من المبادىء الأساسية التى تراعى ظروف الموظفين ومؤهلاتهم بصفة عامة ، إلا أننا نفضل قيام المشرع بإعلان ذلك صراحة ، بدلا من الإعلان عن تبنيه لمبادىء معينة مع وضع النصوص التى تتعارض مع تلك المبادىء المعلنة .

الفصل الثانى

نظام الترتيب العــام

المبحث الأول

الترتيب العـام الشخصى

ظلت مصر حتى عام ١٩٥٧ تعتنق سياسة الأسلوب الشخصى البحت فى مجال ترتيب الوظائف العامة . ويمكن تقسيم مرحلة هذا الترتيب الشخصى إلى فترتين ، جاءت أولاهما قبل صدور قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم جاءت الثانية بعد صدوره ، وذلك على أساس أن ذلك القانون كان اول تشريع عام يعنى بتنظيم شئون الموظفين العموميين ، مما جعل الفترة السابقة لصدوره ممثلة لمرحلة الترتيب الشخصى غير المنظم ، وجعل الفترة اللاحقة لصدوره ممثلة لمرحلة الترتيب الشخصى المنظم .

لذا سنقسم الدراسة فى هذا المبحث إلى مطلبين ، يتناول أحدهما مرحلة ما قبل العمل بقانون موظفى الدولة ، بينما يتناول ثانيهما مرحلة ما بعد العمل به .

المطلب الأول

ترتيب ما قبل العمل بقانون موظفى الدولة

(أولا) انعدام الكادرات :

كانت توجد فى مصر مراتب مدنية فى سنة ١٨٢٩ . فقد تعرضت بعض القرارات التى أصدرها مجلس المشورة لتنظيم شئون موظفى المراتب السابعة والثامنة والعاشرة وغيرها . ومن ذلك التقرير بأن مرتبة نظار الأقسام فى الوجه البحرى تمثل المرتبة السابعة ، وأن مرتبة حكام الأخطاط وكبار المشايخ تمثل

المرتبة التاسعه ، وأن مرتبة قائمقامات القرى تمثل العاشرة[1]

وكذلك فقد حددت فى عهد سعيد باشا (سنة ١٨٥٥) المراتب المدنية كمقابل للمراتب العسكرية ، وذلك على النحو التالى :

١ — المراتب العسكرية :

ميرميران — ميراللواء — ميرالاى — قائمقام — بكباشى — صاغقول — يوزباشى أول — يوزباشى ثان — ملازم أول — ملازم ثان .

٢ — المراتب المدنية المقابلة لها :

الأولى — الثانية المتميزة — الثالثة — الرابعه — الخامسة — ثم أربع مراتب بلا مسمى وظيفى .

وقد كانت توجد مرتبة أعلى من المرتبة الأولى وهى مرتبة مير الأمراء . وكان يشترط فى شاغلها الحصول على رتبة البا كوية أو الباشوية . ولم يكن لكل مرتبة فى ذلك الحين مربوطا ماليا خاصا ، إذ لم يحدد مثل ذلك المربوط للمرة الأولى إلا فى سنة ١٨٦٠[2] .

وفى سنة ١٨٨١ تقدم شريف باشا رئيس النظار بتقرير إلى الخديو طالبا فيه تشكيل لجنة تضع القواعد العامة المتعلقة بشروط تعيين وترقية الموظفين العموميين على أساس الصلاحية والجدارة ، كما تضع الدرجات والعلاوات ومستويات المرتبات الخاصة بكل وظيفية ، وكذلك نظام الاقدمية وكيفية توقيع العقوبات التأديبية .

وقد شكلت اللجنة المطلوبة وأنهت عملها فى سنة ١٨٨٣ . وقد صدرت بناء على مقترحاتها لائحة لتنظيم شئون الموظفين العموميين أطلق عليها « لائحة تسوية حالة المستخدمين الملكيين » ، وقد قررت هذه اللائحة بعض المبادىء التى تتعلق باختيار

---

(١) دكتور عبد الفتاح حسن ، ترتيب الادارة العامة والرقابة على أعمالها فى مصر خلال الفترة من سنة ١٧٩٨ الى سنة ١٨٧٥ ، مجموعة المحاضرات التى القيت على طلبة دبلوم العلوم الادارية بكلية الحقوق بجامعة وقاهرة ١٩٦٦/١٩٦٧ ، ص ١٦١ وما بعدها .

(٢) عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٦١ وما بعدها .

الموظفين على أساس الجدارة عن طريق امتحانات المسابقة . كما عنيت بوضع بعض الشروط الموضوعية العامة المتعلقة بالتعيين والترقية ، مع تقسيم الوظيفة العامة إلى جملة درجات .

ثم صدر فى ١٧ يونيو سنه ١٨٨٩ قرار مجلس النظار بلائحة ترتيب درجات المستخدمين الملكيين وتعيينهم وترقيتهم(١) ، وقد قررت الفقرة الأولى من تلك اللائحة أن يكون ترتيب درجات المستخدمين عبارة عن مجموع مستخدمى كل مصلحة . وقسمت الفقرة الثانية درجات المستخدمين إلى ثلاثة أقسام : قسم أول للوظائف الكبيرة ، وتشمل جميع الوظائف التى تبلغ ماهياتها مائة وثمانين جنيها سنويا فأكثر ، وقسم ثان للوظائف الصغيرة ، وتشمل جميع الوظائف التى تقل ماهياتها عن ذاك الحد . أما القسم الأخير فيخصص للوظائف الفنية فى بعض المصالح الحكومية . وقد احتوى كل قسم من تلك الأقسام على عدة درجات تتقرر لها ماهيات مختلفه .

ويتضح من ذلك أن الترتيب المذكور لم يكن ترتيبا موضوعيا . إذ لا توجد له أية علاقة بأعمال الوظائف : ذلك أنه لم يكن سوى مجرد تقسيم للدرجات المالية إلى مجموعات رئيسية ، حسب المرتبات المقررة لشاغلى تلك الدرجات . كما أن القسم الثالث الذى ضم الوظائف الفنية داخل بعض المصالح لم تكن له فى اللائحة حدود واضحة أو تعريفات محددة تستند إلى نوعية تلك الوظائف أو ما تتضمنه من أعمال . هذا بالاضافة إلى أن ذلك التقسيم لا يشمل جميع المصالح الحكومية ، إذ وجدت — كما نصت الفقرة الثامنة عشرة من اللائحة — مصالح معينة لم ترتب درجات مستخدميها . وكان ذلك بسبب ترك تنظيم شئون موظفيها لرئيس كل مصلحة على حدة بما لا يتعارض مع أحكام اللائحة المذكورة .

ثم صدرت فى ٤ ديسمبر سنة ١٨٩٢ لائحة جديدة تتعلق بتعيين المستخدمين

---

(١) فيليب جلاد ، القاموس العام للادارة والقضاء ، من سنة ١٨٧٦ الى سنة ١٩٠٠ ، مطبعة بنى لاغوداكي ، الاسكندرية ، ١٩٠٠ ، ص ٣٠٨ وما بعدها .

الملكيين فى مصالح الحكومة وترقيتهم[١]. وقد احتفظت هذه اللائحة بنظام الترتيب الذى أوردته لائحة سنه ١٨٨٩ ، إلا أنها أدخلت تعديلا على الحد الفاصل بين قسمى الوظائف الكبيرة والصغيرة ، مما جعل الوظائف التى تبلغ ماهياتها عشرة جنيهات شهرياً فأكثر تدخل ضمن الوظائف الكبيرة :

وقد قضت اللائحة المذكورة بأن يكون الموظفون الذين يضمهم قسم الوظائف الفنية هم المهندسون، والميكانيكيون ، وقبودانات وسوارى السفن ، والاسطباشية ونظار المدارس، والأساتذة ، والأطباء ، والأجزجية ، والكيماويون ، والحكماء البياطرة ، والقوابل والممرضات والصيارف والعدادون ، والمثمنون . على أن يكون ترتيب هؤلاء الفنيين (حسب نص المادة الرابعة عشرة من اللائحة) بحسب مقدار ماهياتهم فى قسم الوظائف الكبيرة وقسم الوظائف الصغيرة للمصلحة التابعين لها ، بيد أنها أجازت ترقيتهم من القسم الثانى إلى القسم الأول بشرط قضاء مده خدمة معينة ، وذلك بخلاف الحال بالنسبة لغير الفنيين من شاغلى وظائف القسمين ، إذ لا تجوز ترقيتهم من قسم الوظائف الصغيرة إلى قسم الوظائف الكبيرة إلا استثناء ، وبشرط عدم وجود من يشغل الوظائف الخالية بقسم الوظائف الكبيرة من بين موظفى القسم ذاته أو من خارج نطاق الوظيفة العامه . فقد كانت القاعدة العامة هى أن تكون الترقية فى داخل كل قسم على حدة مقصورة على موظفى القسم ومن نفس المصلحة .

وقد اشترطت المادة السادسة عشرة من اللائحة أن يتم اختيار مستخدمى قسم الوظائف الفنية من بين الحاصلين على دبلوم من المدارس الحكومية العليا أو من خارج القطر عن العلوم الفنية التى تستلزمها الوظيفة المراد تعيينهم فيها . بينما لم تشر اللائحة إلى المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل وظائف القسمين الآخرين أو غيرها من اشتراطات التأهيل ،

وقد صدرت فى ١٣ مايو سنة ١٨٩٥ لائحة جديدة حلت محل لائحة سنة ١٨٩٢

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة الثانية والستون ، العدد رقم ١٤٣ الصادر بتاريخ ٥ ديسمبر سنة ١٨٩٢ ، ص ٢٤١٣ وما بعدها .

إلا أنها لم تستحدث شيئا فيما يتعلق بنظام ترتيب الموظفين ودرجاتهم(١) .

ثم صدرت فى ٢٤ يونية سنة ١٩٠١ لائحة جديدة للمستخدمين نصت على أن يكون ترتيب درجات المستخدمين ممثلا لمجموع مستخدمى كل مصلحة ، وأن يكون التصديق عليه بواسطة اللجنة المالية ومجلس النظار . كما نصت على تقسيم ذلك الترتيب إلى درجات ، وألا يزداد مجموع ما يصرف من الماهيات عن المتوسط المقرر لها فى الترتيب . إلا أن هذه اللائحة لم تشر إلى أية تفاصيل تتعلق بالمستويات أو الدرجات التى تنقسم إليها الوظيفة العامة ، مما كان يفيد استمرار العمل بنظام الترتيب الوارد بلائحة سنة ١٨٨٩ (٢).

هذا وغنى عن البيان أن اللوائح التى صدرت فى ظل تلك المرحلة لم تكن كادرات وظيفية متكاملة بالمعنى المفهوم ، إذ عنيت كل لائحة منها بتنظيم بعض جوانب الوظيفة العامة بصورة جزئية . كما أنه لم يكن يوجد تعريف محدد للدرجات القائمة ، أو تمييز واضح بينها ، أو تحديد للشروط ومتطلبات التأهيل المتعلقة بكل منها .

ولم تقم فى مصر فى ذلك الحين أية محاولة لترتيب الوظائف العامة ترتيبا علميا يقوم على أساس ماتتضمنه الوظائف من أعمال ، إذ كان ترتيب الوظائف العامة مجرد تجميع للموظفين فى مجموعة من الدرجات التى تتفق مع وضعهم فى السلم الإدارى الذى كان يستند بدوره إلى مركزهم الاجتماعى وعلاقتهم بالحكام . وذلك فيما عدا الوظائف القليلة التى اشترط لها الحصول على مؤهلات دراسية معينة .

(ثانيا) الكادرات ذات الدرجات المالية :

أصدرت الحكومة فيما بين سنة ١٩٠٧ وسنة ١٩٤٤ مجموعة من الكادرات التى ينقسم كل منها إلى عدة درجات يختلف عددها من كادر إلى آخر وذلك دون

---

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة الخامسة والستون ، العدد رقم ٥٧ ، ٢٠ مايو سنة ١٨٩٥ ، ص ١٢٤١ وما بعدها .

(٢) جريدة الوقائع المصرية ، السنة الحادية والسبعون ، العدد رقم ٦٩ ، ٢٦ يونيو سنة ١٩٠١ ، ص ٩٩٨ وما بعدها .

مبرر واضح . ولم يكن ذلك التقسيم من قبيل الترتيب الموضوعى للوظائف العامة ، بل كان مجرد مجموعة من الدرجات المالية التى تحدد بداية ونهاية المرتب الشهرى الذى يتقاضاه كل من يشغل الدرجة أيا كانت وظيفته . وقد كانت الكادرات الوظيفية تصدر طوال تلك المرحلة فى شكل قرارات إدارية من مجلس الوزراء .

وفيما يلى بيان لهذه الكادرات المختلفة :

١ — كادر سنة ١٩٠٧ :

فى سنة ١٩٠٧ وضع مجلس الوزراء أول كادر منظم للموظفين العموميين ، حيث قام بتقسيم الموظفين إلى ثمانى درجات ، ويقابل كل درجة منها الحد الأدنى والحد الأقصى لمرتب الدرجة . وقد تم تحديد كل ذلك بطريقة تحكمية غير مسبوقة بأية دراسة علمية (١) .

وكان عدد الدرجات المالية فى ذلك الكادر قليلا نسبيا حيث تضمن الدرجات التالية : الدرجة الرابعة ـ الدرجة الثالثة ـ الدرجة الثانية ـ الدرجة الأولى ـ وكيل قلم ـ رئيس قلم ـ وكيل إدارة ـ ناظر إدارة .

ويرجع قلة عدد الدرجات فى ذلك الحين إلى أن كادر سنة ١٩٠٧ لم يكن شاملا لجميع الوظائف العامة فى الدولة ، بل اقتصر على بعض الوظائف دون غيرها ، ولم يتضمن درجات الوظائف العليا ، فضلا عن أن عـــدد الادارات العامة وماتضمه من وظائف كان محدوداً . وبالتالى فقد كان عدد الموظفين العموميين محدوداً أيضاً .

وقد كان كادر سنة ١٩٠٧ على أية حال خطوة متقدمة بالنسبة لحالة عدم الاستقرار التى كانت سائدة قبل صدوره ، وبالنسبة للظروف السياسية والاستعمارية التى كانت تقع تحتها البلاد حينئذ .

٢ — كادر سنة ١٩٢١ :

وفى سنة ١٩٢١ ألغى كادر الموظفين الصادر فى سنة ١٩٠٧ ، وحل محله

---

(١) زكى محمود هاشم ، رسالة الماجستير ، المرجع السابق ، ص ١٩٢ ، ١٩٣ ، ومحمد علي رسلان عمران ، المرجع السابق ، ص ٧٦ .

كادر آخر وضعته اللجنة التى شكلت فى ذلك الحين برئاسة وزير الزراعة وعضوية أربعة من كبار الموظفين الإنجليز وثلاثة من المصريين . وقد أعاد ذلك الكادر تقسيم الموظفين العموميين ، حيث زاد عدد درجاتهم المالية من ثمانى درجات إلى احدى عشرة درجة تضمها ثلاثة كادرات فرعية (١) : الكادران الفنى والإدارى ، وينقسمان إلى ست درجات مالية من الثامنة إلى الثالثة ، مع تخصيص الدرجتين السابعة والثامنة لموظفى الكادر الفنى فقط . ثم الكادر الكتابى وينقسم إلى ثلاث درجات مالية ج ، ب ، أ . أما الدرجتان الثانية والأولى فتخصصان للوظائف العليا .

ورغم أن الباب الأول « فقرة ب » من ذلك الكادر قد نصت على أن مجرد الحصول على شهادة دراسية معينة لايكسب الموظف العام حقا فى أى مرتب مبدئى معين ، إلا أن ذلك النص فى حد ذاته لم يحقق موضوعية الترتيب ، وذلك نظراً لعدم وجود تحديد واضح لأعمال الوظائف ومسئولياتها ، ونظراً لأن تقسيم الوظيفة العامة إلى عدة مستويات لم يكن تقييما لتلك الأعمال ، بل كان مجرد تحديد لمستويات المرتب الذى يتقاضاه شاغل الوظيفة .

٣ — كادر سنة ١٩٣١ :

وقد تعددت المحاولات عقب صدور الدستور سنة ١٩٢٣ ، وذلك من أجل تحسين الأوضاع الوظيفية فى مصر . ولذلك شكلت عدة لجان لهذا الغرض . وانتهى الأمر بصدور كادر جديد فى ٢٥ فبراير سنة ١٩٣١ ليطبق اعتباراً من أول مايو التالى (٢) . وقد قام ذلك الكادر من جديد بتخفيض عدد الدرجات المالية للموظفين العموميين من احدى عشرة درجة إلى عشر درجات ، إذ قام على أساس ادماج الدرجات المتقاربة . كما أصبح للمؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف دوراً أساسيا فى تحديد درجته المالية .

---

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة الحادية والتسعون ، العدد رقم ٦٤ ، ١١ يوليو سنة ١٩٢١ ، ص ١ وما بعدها .

(٢) جريدة الوقائع المصرية ، السنة ١٠١ ، العدد رقم ٤٥ ، ٧ مايو سنة ١٩٣١ ، ص ٧ وما بعدها .

وقد كانت الدرجات التى تضمنها كادر سنة ١٩٣١ تتمثل فى الدرجات من الثامنة حتى الثانية ، ثم الدرجة الأولى ج ، ب ، أ .

وقد وضع ذلك الكادر نظاما مستقلا لعمال الخدمة الخارجين عن الهيئة ، إذ قسم إلى إحدى عشرة درجة : فهناك كادر للصناع ينقسم إلى ست درجات (من الرابعة إلى الأولى ، ثم العالية ب والعالية أ) . وهناك كادر لغير الصناع ينقسم إلى خمس درجات (من الرابعة إلى الأولى ، ثم الممتازة) .

٤ — كادر سنة ١٩٣٩ :

وفى سنة ١٩٣٩ أقر مجلس الوزراء كادراً جديداً للموظفين العموميين وحدد أول فبراير سنة ١٩٣٩ موعداً لبدء سريانه(١) .

وقد اتبع الكادر المذكور أسلوب الكادرات الفرعية المتعددة . إذ وضع كادراً عاما ينقسم إلى تسع درجات (وقد أدمجت الدرجة الأولى بفئاتها الثلاث ج ، ب ، أ ، فى درجة واحدة) . كما وضع كادراً آخر للوظائف العليا قسم بدوره إلى سبع درجات هى : رئيس مصلحة ـ مدير عام ب ـ مدير عام أ ـ وكيل وزارة مساعد ـ وكيل وزارة ـ درجة ممتازة ـ وزير .

هذا بالإضافة إلى كادر مستقل لعمال الخدمة الخارجين عن الهيئة ، وهو مماثل تماما لما وضعه كادر سنة ١٩٣١ ، وذلك فيما يتعلق بأقسامه وعدد درجاته ومسمياته .

وقد أقام كادر سنة ١٩٣٩ نظام الترتيب على أساس شخصى بحت يعتمد اعتماداً أساسيا على المؤهلات الدراسية للموظفين . فقد نصت المادة الخامسة من « باب التعيين » على أن يعين الحاصلون على دبلوم عال أو درجة جامعية من مصر أو من الخارج فى الدرجة السادسة ، ويعين الحاصلون على شهادة اتمام الدراسة الثانوية أو ما يعادلها فى الدرجة الثامنة الكتابية ، كما يعين الحاصلون على شهادة مدرسة التجارة المتوسطة (نظام قديم) فى الدرجة الثامنة ، بينما لم يشترط

---

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة ١٠٩ ، العدد رقم ٩٥ ، ٧ سبتمبر سنة ١٩٣٩ ، ص ٨ وما بعدها .

للتعيين فى الدرجة التاسعة الحصول على مؤهل دراسى معين . ولم يضع المشرع بموجب الكادر المذكور أية شروط موضوعية تتعلق بأعمال الوظيفة ذاتها .

كما نصت المادة السادسة من « باب الترقيات » على أن « يسوغ النقل من الدرجة التاسعة إلى الدرجة الثامنة ببداية الدرجة أو بالماهية الحالية أيهما أكبر ، بشرط أن يكون المستخدم حائزاً للمؤهل الدراسى اللازم للتعيين فى الدرجة الثامنة » .

أما المادة السابعة من ذلك الباب فقد قررت أنه « لا يجوز أن يتعدى الدرجة الرابعة الإدارية والفنية موظف غير حاصل على مؤهل دراسى عال » .

ومع كل فقد احتوى كادر سنة ١٩٣٩ على نصين يغلب عليهما الطابع الموضوعى مما يجعله من هذه الناحية تطوراً إيجابيا وخطوة أولى نحو الموضوعية .

فقد قررت المادة التاسعة من باب التعيين أنه « يشترط للتعيين فى وظائف الدرجة الثامنة الفنية حصول المرشح على شهادة فنية متوسطة ، أو على خبرة فنية سابقة لمدة خمس سنوات متصلة أو متقطعة فى أعمال فنية تماثل العمل المراد اسناده إليه » .

كما قررت المادة الثانية من باب الترقيات أن « الترقية لا تكون إلا إلى الدرجة التالية مباشرة للدرجة التى يشغلها الموظف ، على شرط أن توجد وظيفة خالية من هذه الدرجة ، وأن يولى فعلا عمل الوظيفة التى يرقى إليها . ولا يجوز ترقية موظف إدارى إلى وظيفة فنية ولا موظف فنى إلى وظيفة إدارية . كما لا يجوز ترقية موظف فنى فى قسم خاص من العمل إلى درجة فى قسم آخر فى نفس المصلحة مادام عملا القسمين مختلفين » .

بيد أن هذه النصوص لا تكفى للقول باعتناق الأسلوب الموضوعى فى الترتيب إذ أنها لا تعدو أن تكون نصوصاً جزئية لا تغطى نظام الترتيب كله ، كما أنها كانت تتسم بالعمومية ولا تستند إلى نظام علمى متكامل لتحليل الوظائف وتوصيفها وتحديد مسئولياتها ، مما جعلها نصوصا نظرية لا تصلح للتطبيق العملى ، ولم تصحبها أو تلحق بها فى تلك المرحلة خطوات أخرى نحو موضوعية الترتيب . ولذلك ظل نظام الترتيب فى ظل كادر سنة ١٩٣٩ قائماً أساساً على المؤهلات الدراسية .

٥ — كادر العمال :

وفى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٤٤ أصدر مجلس الوزراء كادراً خاصاً لعمال اليومية. وقد قام ذلك الكادر بتقسيم عمال اليومية إلى عدة فئات مالية حسب الأجر اليومى الذى يتقاضونه عن أعمالهم(١).

هذا وقد كان المؤهل الدراسى فى هذه الكادرات جميعا هو المعيار الذى يتم على أساسه تحديد الدرجة التى يعين عليها الموظف ، دون اشتراط وجود أية علاقة بين نوع التخصص فى ذلك المؤهل ، وبين أعمال الوظيفة التى يشغلها . وبذلك لم تكن للدرجات المالية أية دلالة علمية أو عملية فيما يتعلق بترتيب الوظائف . وكان ذلك طبيعيا نظراً لعدم وجود أية دراسة شاملة للوظائف العامة القائمة ، أو تحديد لأعمال تلك الوظائف على وجه الدقة والتفصيل ، أو ترتيب موضوعى لها حسب ما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات .

(ثالثا) قرارات الإنصاف والتنسيق :

على أن شكاوى الموظفين والعمال فى الفترة التى أعقبت صدور كادر سنة ١٩٣٩ أدت - بسبب ارتباك أوضاعهم الوظيفية واضطراب أحوالهم المادية - إلى اتخاذ عدة إجراءات تستهدف إصلاح تلك الأوضاع ، وكانت كلها إجراءات تحكمية لا تستند إلى أسس علمية(٢) . ومن أهم تلك الإجراءات ، اجراء تسعير الشهادات الدراسية الذى اتخذته الحكومة فى سنة ١٩٤٤ وأطلقت عليه « قواعد الإنصاف » وبمقتضاها تم وضع سعر محدد لكل مؤهل علمى ، أى تحديد مرتب معين يتقاضاه كل من يعين فى وظيفة حكومية من بين الحاصلين على ذلك المؤهل ، وذلك بغض النظر عن الوظيفة التى يشغلها أو العمل الذى يمارسه ، مع عدم اشتراط وجود علاقة بين نوع المؤهل وطبيعة العمل (٣) .

---

(١) راجـــع نص قرار مجلس الوزراء بشأن كادر العمـــال فى : ديوان الموظفين ، قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، ص ١٨٤ وما بعدها .

(٢) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

(٣) راجع : مجلد قرارات مجلس الوزراء وكتب وزارة المالية (١٩٤٢ —

ومن تلك الإجراءات أيضا « قرارات التنسيق » التي أصدرتها الحكومة في سنة ١٩٤٦ ، بهدف القضاء على مشكلة اختلاف النسبة بين عدد الدرجات المخصصة لكل وزارة أو مصلحة وبين عدد موظفيها ، مما يؤدي بالتالي إلى اختلاف فرص الترقية بين الوزارات والمصالح المختلفة[1] . وبموجب تلك القرارات ، تم إعادة توزيع الدرجات على الوزارات والمصالح بالطريقة التي تكفل التنسيق بينها وتحقق المساواة بين موظفيها ، وخاصة أولئك الذين يحملون نفس المؤهلات والأقدميات وقد حددت قرارات التنسيق نسبة مئوية لوظائف كل درجة بالنسبة لمجموع وظائف الكادر (بمعنى أن مجموع عدد وظائف الدرجة الأولى مثلا يكون بنسبة ٤ ٪ من المجموع الكلي للوظائف ، وهكذا) .

وقد تم كل ذلك تحقيقا للمصالح الشخصية للموظفين العموميين ، بغض النظر عن احتياجات العمل الحقيقية ، ودون احداث أي تغيير في نوع أو طبيعة عمل الموظف أو حجم مسئولياته .

ومن الواضح أن السياسة الوظيفية للحكومة طوال تلك المرحلة كانت تقوم على قرارات متناقضة لا تجمع بينها خطة موحدة . وكانت تهدف إلى تغطية عيوب النظام الوظيفي ، إلا أنها فشلت في تحقيق هذا الهدف ، بسبب قيام قراراتها على عوامل شخصية بحت كانت تسعى من ورائها إلى إرضاء الموظفين والحد من شكاواهم ، وهو الهدف الذي فشلت أيضا في الوصول إليه . وكان كل ذلك

=

١٩٤٦) ، المرجع السابق . وقد قضت قواعد الانصاف بمنح الدرجة السادسة لكل حامل شهادة جامعية موجود بالخدمة أو يعين مستقبلا ، والدرجة الثامنة لحاملي شهادة اتمام الدراسة الثانوية أو ما يعادلها ، والدرجة التاسعة لحاملي شهادة اتمام الدراسة الابتدائية أو ما يعادلها . مع تحديد مستويات سائر الشهادات بالاتفاق بين وزيري المالية والمعارف العمومية وبعد موافقة مجلس الوزراء . وكل ذلك بغض النظر عن نوعية أو مستوى الوظيفة التي يلتحق بها الموظف أو أية اعتبارات موضوعية أخرى .

(١) راجع : محمد على رسلان عمران ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ . ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٨ . وكذلك مجلد قرارات مجلس الوزراء والكتب الدورية لوزارة المالية (١٩٤٢ – ١٩٤٦) ، المرجع السابق .

نتيجة طبيعية لعدم وجود خطة علمية لترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا سليما ، وعدم وجود قانون أساسي عام يضع قواعد ثابته وسياسة موحدة للوظيفة العامة ، وجهاز مركزى يتحمل مسئولية تطبيق ذلك القانون ويتكفل باعداد وتنفيذ خطط الترتيب الموضوعي للوظائف العامة .

وكانت تلك هى نفس نقاط الضعف التى تعرضت لها مناقشات البرلمان المصرى طوال تلك الفترة [١] ، والتى أوضحها الخبير البريطانى (ا . ب . سنكر) الذى دعته الحكومة فى سنة ١٩٥٠ لاصلاح نظام التوظف والدرجات فى مصر [٢] . وقد استجابت الحكومة لتوصياته فقامت بانشاء ديوان الموظفين بموجب القانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ [٣] . وباستصدار قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ [٤] .

---

(١) قدمت كل من اللجنة المالية لمجلس النواب والشيوخ ووزير المالية أثناء مناقشة قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ عرضا شاملا لحالة الفوضى التى كانت سائدة فى شئون الموظفين العموميين حينئذ . بما لا يخرج عن المضمون الوارد فى المتن . راجع : مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨٢ وما بعدها . ومضبطة الجلسة الخامسة والأربعين لمجلس النواب لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٥١ ، ٩٠ وما بعدهما .

(٢) راجع تقرير الخبير أ. ب. سنكر عن اصلاح نظام التوظف والدرجات فى الحكومة المصرية ، الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، القاهرة ، ١٩٥٢ ، ص ٤ — ٨ .

وكذلك : زكى محمود هاشم ، رسالة الماجستير ، المرجع السابق ، ص ٢٥٨ وما بعدها .

(٣) وقد اعيد تنظيمه بالمرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ . ثم أعيد تشكيله وتنظيمه مرة أخرى بالمرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ .

(٤) راجع نص القانون فى : قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، ص ١ وما بعدها . واللائحة التنفيذية للقانون ص ٢١٥ وما بعدها ، ومذكرته التفسيرية ص ٢٢٧ وما بعدها .

المطلب الثانى

ترتيب ما بعد العمل بقانون موظفى الدولة

كان قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الصادر فى ٢٨ أكتوبر من ذلك العام، هو أول قانون عام يصدر فى مصر لتنظيم شئون الموظفين العموميين تنظيما شاملا . وقد اتبع نهجا جديداً فى تقسيم الوظائف العامة . إذ عنى بتقسيم الوظائف إلى مجموعتين ، وهما الوظائف الداخلة فى الهيئة ، والوظائف الخارجة عن الهيئة . هذا مع تقسيم المستخدمين خارج الهيئة إلى ثلاث مجموعات تضم سبع فئات وهى : مجموعة المستخدمين الصناع (وينقسمون إلى فئتين : ثانية وأولى) ، ومجموعة المستخدمين غير الصناع (وينقسمون إلى ثلاث فئات ثانية وأولى وعالية) ، ومجموعة المستخدمات (وينقسمن إلى فئتين : ثانية وأولى) . وقد حظرت المادة ١٢٤ من القانون المذكور ترقية المستخدمين الخارجين عن الهيئة إلى وظائف داخل الهيئة (١).

وتنقسم الوظائف داخل الهيئة إلى أربعة كادرات وهى : الكادر الإدارى (وتخصص درجاته للموظفين الإداريين الحاصلين على شهادات جامعية) . والكادر الفنى العالى (وتخصص درجاته للموظفين الفنيين الحاصلين على شهادات جامعية) . والكادر الكتابى (وتخصص درجاته للموظفين الكتابيين الحاصلين على شهادات متوسطة) . والكادر الفنى المتوسط (وتخصص درجاته للموظفين الفنيين الحاصلين على شهادات متوسطة) وينقسم كل من هذه الكادرات الأربعة إلى ست درجات مالية (من السادسة إلى الأولى بالنسبة للكادرين الإدارى

---

(١) وكان المستخدمون خارج الهيئة فى المشروع الذى تقدمت به الحكومة الى البرلمان ينقسمون الى ١٦ فئة . ثم اعترض الأعضاء أثناء مناقشة هذا المشروع على ذلك الاسراف فى عدد الفئات ، فخفضتها الحكومة الى سبع فئات .

راجع مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٤٣٤٢ و ٤٣٤٣ .

والفنى العالى ، ومن التاسعة إلى الرابعة بالنسبة للكادرين الكتابى والفنى المتوسط (١). وأنشأ هذا القانون سبع درجات أخرى للوظائف العليا ، وهى درجات : مدير عام (ب) ـ مدير عام (أ) ـ وكيل وزارة مساعد ـ وكيل وزارة ـ الدرجة الممتازة ـ نائب الوزير ـ الوزير (٢).

وقد وجد بالإضافة إلى هذه الدرجات المتعددة كادر خاص بالعمال الذين يخضعون لاحكام قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٤٤ ، والذى قسمهم إلى ١٤ فئة مالية وذلك على أساس الاجر اليومى لهم (٣).

ثم صدر قانون المعادلات الدراسية رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٣ استثناء من أحكام قانون موظفى الدولة ، كمحاولة لتصحيح الأوضاع المتناقضة التى نشأت عن القرارات العديدة غير المدروسة التى أصدرتها الحكومة فى فترات متعاقبة قبل صدور قانون موظفى الدولة ، والتى أدت إلى تحميل ميزانية الدولة بأعباء كبيرة وإلى تذمر الموظفين العموميين (٤). وقد قام القانون المذكور بتحديد الدرجة والمرتب بالنسبة لمجموعة كبيرة من المؤهلات الدراسية على اختلاف أنواعها ومستوياتها ، ليطبق ذلك على جميع من تم تعيينهم قبل العمل بقانون

---

(١) وكانت اللجنة المالية بمجلس الشيوخ قد أوصت بادماج الدرجتين الثامنة والسابعة فى درجة واحدة بهدف توسيع مدى الدرجة وتحسين حال صغار الموظفين بمنحهم علاوات الدرجة السابعة دون انتظار للترقية . الا أن اقتراحها لم يؤخذ به عند التصويت على مشروع القانون . راجع مضبطة الجلسة الخمسين ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨٩ .

(٢) أضيفت درجة « نائب وزير » بمقتضى القانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ . راجع جريدة الوقائع المصرية ، العدد رقم ٣٨ مكرر ، ٧ مايو سنة ١٩٥٣ ، وكذلك قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، ص ٥٤ ، ٢١١ .

(٣) وقد صدر فى ٢٦ مارس سنة ١٩٦٠ القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦٠ باخضاع المستخدمين الخارجين عن الهيئة لأحكام كادر العمال ، والغاء الباب الخاص بهم من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . راجع قانون موظفى الدولة، المرجع السابق ، ص ١٨٤ وما بعدها .

(٤) راجع المذكرة الايضاحية للقانون فى : قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٥٨ ، ص ٢٠٧ وما بعدها .

موظفى الدولة والذين ظلوا فى الخدمة حتى صدور قانون المعادلات الدراسية ، وهى الفئة التى أضيرت من تطبيق القرارات المتناقضة التى صدرت قبل صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

وقد ألحق بالقانون جدول تضمن بيانا تفصيليا بالمؤهلات الدراسية التى يشملها القانون ، والدرجة والمرتب المقررين لكل مؤهل ، مع اشتراط ألا تسرى أحكامه على غير الحاصلين على أحد تلك المؤهلات ، وألا تسرى كذلك على من يحصلون على أحدها بعد بدء العمل بقانون موظفى الدولة (١) . وهو الأمر الذى جعل قانون المعادلات الدراسية قانونا خاصا واستثنائيا ، إذ صدر ليطبق مرة واحدة على فئة معينة من الموظفين الذين أضيروا فى مرحلة سابقة ، كما أن قواعده تعتبر استثناء من القواعد الواردة فى قانون موظفى الدولة . وكان ذلك بهدف تصفية الأوضاع التى كانت قائمة وقت صدوره . وهو يعتبر استمرارا لمرحلة الأسلوب الشخصى البحت فى معالجة شئون الوظائف العامة ، والحلقة الأخيرة من حلقات تلك المرحلة (٢) .

هذا وما من شك فى أن مجرد صدور قانون شامل للموظفين العموميين ينظم كافة شئونهم ، كان بمثابة خطوة متقدمة بالنسبة لما كان عليه الحال فى مصر من فوضى واضطراب قبل صدور ذلك القانون .

إلا أنه يؤخذ على نظام الترتيب الوارد فى ذلك القانون مايلى :

١ — تعدد الكادرات والدرجات المالية ، مما أدى إلى تعديد جداول الترتيب والمرتب تعديداً لا مبرر له (٣) ، فقد قسم القانون الموظفين إلى تسعة كادرات مختلفة تضم ٥٢ درجة (ومن بينها كادر العمال الذى ضم ١٤ درجة) . وتقابل تلك الكادرات تسعة جداول خاصة بالدرجات والمرتبات .

---

(١) وقد بدأ العمل بقانون موظفى الدولة فى أول يوليو سنة ١٩٥٢ .

(٢) راجع : محمد على رسلان عمران ، المرجع السابق ، ص ٨٩ وما بعدها . حيث يوجد مزيد من التفاصيل حول قانون المعادلات الدراسية والجداول المرفقة به .

(٣) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٧٥ .

وقد أدى ذلك الأسراف فى التعداد إلى تعقيد النظام بلا مقتض . كما أدى إلى التفرقة بين طوائف الموظفين . وأدى فى النهاية إلى بعد الكادرات والدرجات عن البساطة والوضوح والعدالة .

٢ — إغفال الترتيب الموضوعى للوظائف العامة مع عدم الربط السليم بينها وبين جداول المرتبات . إذ حددت الدرجات والمرتبات بطريقة تحكمية لم تقترن بتوصيف أو ترتيب أو تقويم للوظائف المختلفة . وكانت الدرجات المذكورة مجرد وحدات مالية غايتها تحديد مرتبات الموظفين .

وقد ترتب على ذلك إنعدام الربط بين الدرجات وأعمال الوظائف . إذ ارتبطت الدرجات بالشهادات الدراسية الحاصل عليها الموظف ، مع إغفال الاهتمام بنوع العمل المطلوب ممارسته . ولذلك كان من الممكن تكليف الموظف بعد تعيينه بتأدية أعمال متنوعة لاتتعلق بمؤهله الدراسى ، أو درجته الوظيفية ، أو المسمى الوظيفى الذى يطلق على الوظيفة التى يشغلها .

ولم يكن التمييز بين الكادرات المختلفة قائما على أساس الاختلاف فى أعمال الوظائف التى تتضمنها تلك الكادرات ، بل كان يقوم على أساس الاختلاف فى المؤهلات الدراسية للموظف . ولذلك كان الحاصلون على المؤهلات الجامعية يشغلون الكادرات العالية ، وكان الحاصلون على المؤهلات المتوسطه يشغلون الكادرات المتوسطه (١)

---

(١) وقد ورد فى المذكرة المرفوعة من وزير المالية الى مجلس الوزراء « والمرفقة بذلك القانون » فيما يتعلق بالفروق بين الكادرات المختلفة : « ان الكادر الادارى والفنى العالى ينتظم على وجه العموم الجامعيين على اختلاف معاهدهم ، وقد وحد بينهم فى درجة تعيينهم والمرتب المخصص لذلك وتعيين علاواتهم . أما الكادر الكتابى والفنى المتوسط فيشمل أصحاب المؤهلات المتوسطة كتابية وفنية » . ولم تشر المذكرة أو مشروع القانون المرفق بها الى تعاريف أو فروق أخرى بين تلك الكادرات تتعلق باعمال وظائف كل كادر .
تراجع مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٤٢٩٠ .

وكان إدخال الموظفين فى الكادرات الإدارية أو الكتابية أو الفنية يتوقف على حصولهم على مؤهلات عادية أو مؤهلات فنية ، مع عدم الاهتمام بنوع العمل الذى يكلفون بممارسته . ولذلك كان موظفو الكادر الإدارى العالى مثلا يباشرون أحيانا أعمالا مماثلة لتلك التى يتولاها موظفو الكادر الكتابى المتوسط ، ويوضعون مع ذلك فى درجات أعلى منهم لمجرد أنهم حاصلون على شهادات جامعية .

هذا فضلا عن أن ترقية الموظف من درجة معينة إلى درجة تالية لم تكن تتوقف على صلاحية الموظف لتولى أعمال وظيفه أعلى ، بل كانت تتوقف على مقدار أقدميته فى الدرجة أو كفاءته العامه . وقدكان من الممكن اقتصار أثر الترقية على مجرد الزيادة فى الدرجة والمرتب ، بالرغم من عدم تغيير العمل الذى يمارسه(١) .

أما المسميات الوظيفية الواردة فى الميزانية العامة للدولة أو ميزانيات الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة ، فلم تكن تعبر عما تتضمنه تلك الوظائف من أعمال ، بل كانت مجرد درجات مالية تتخذ كمعيار لتحديد الاعتمادات المالية اللازمة لمرتبات الموظفين(٢) ،

هذا مع ملاحظة أن بعض مواد القانون المذكور كانت تتسم بالموضوعية ، ومن ذلك المادة الحادية عشرة التى كانت تستلزم الحصول على شهادة تتفق دراستها وطبيعة الوظيفه ، وكذلك المادة الحاديه والعشرين التى كانت تقرر منح الموظف عند التعيين أول مربوط الدرجة المقررة للوظيفة ولو كان المؤهل العلمى الذى يحمله الموظف يجيز التعيين فى درجة أعلى ، كما يلاحظ أن مثل هذه المواد ـ وهى قليلة ـ كانت تتعارض مع جداول الكادرات والدرجات التى كانت تعتمد

---

(١) تراجع المادة الثامنة والثلاثون من القانون والتى جعلت الأساس فى الترقية هو الأقدمية المطلقة فى الدرجة ، أما الترقية بالاختيار للكفاية فهى جوازية ومقصورة على الدرجات العالية وحدها وفى حدود نسبة مئوية ضئيلة من مجموع الوظائف الخالية بكل درجة .

(٢) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٧٧ وما بعدها .

أساسا على المؤهل الدراسي للموظف ، وذلك في مجال تحديد الكادر الذى يلتحق به والدرجة التي يدرج عليها والمرتب الذى يتقاضاه ، مع عدم الإشارة إلى أعمال الوظائف أو نوعية الخبرة التي يتمتع بها الموظف ، فضلا عن عدم التعرض لتحديد واجبات ومسئوليات كل وظيفة ومتطلبات التأهيل الموضوعيه الواجب توفرها في شاغل الوظيفة[1] ، ومن أجل ذلك كله فنحن لانوافق على ماأورده وزير المالية بمذكرته المرفقة بمشروع القانون المذكور من أن الحكومة لجأت في ذلك القانون إلى تحديد الأجر على قدر العمل مع العدول عن سياسة تسعير الشهادات الدراسيه[2] .

٣ — كما يؤخذ على قانون موظفى الدولة أيضاً أنه كان يقوم فى غالبية نصوصه على أمور شخصية تتعلق بأشخاص الموظفين ، ولا ترتبط بموضوع الوظيفة ذاتها ، مما جعل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قانونا للموظفين ، وجعل الترتيب الوارد به ترتيبا للموظفين لا ترتيبا للوظائف . إذ أنه لم يظهر اهتماما يذكر بأعمال الوظائف ولم يكن ذلك ممكناً دون أن تصحبه عملية ترتيب للوظائف العامة

---

(١) ومما يؤكد أن المشرع فى ذلك الحين لم يكن يلتفت الى أعمال الوظائف بمعناها الحقيق ، ان المادة ٢٣ من مشروع القانون الذى قدمته الحكومة كانت تنص على أنه « لا تجوز ترقية موظف الا الى درجة خالية من نوع الوظيفة التى يشغلها » ، فقام مجلس النواب بتعديل نص المادة ليصبح : « لا تجوز ترقية موظف الا الى درجة خالية من نوع الوظيفة التى يشغلها فنية أو ادارية أو كتابية » .

وقد أراد المجلس بذلك أن يوضح المعنى المقصود بعبارة « نوع الوظيفة » حتى لا تؤخذ بمعناها الحقيق الذى قد يشمل ما تتضمنه أعمال الوظائف من واجبات ومسئوليات .

تراجع مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٤٣٠٦ . وكذلك مضبطة الجلسة الخامسة والأربعين لمجلس النواب لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٥٤ وما بعدها .

(٢) تراجع مذكرة وزير المالية المشار اليها فى مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، ومضبطة الجلسة الخامسة والأربعين لمجلس النواب لنفس العام ، المرجعين السابقين ، ص ٤٢٩٠ ، ٩٠ وما بعدهما على التوالى .

تعتمد على دراسة علمية وعملية شاملة لجميع الوظائف العامه القائمة بالدولة ، وهو مالم يحدث .

وما من شك فى أنه رغم أهمية العنصر الشخصى فى ظل النظم التى تجعل الوظيفة العامة مهنه دائمة ، لايجوز أن تكون العنصر الوحيد المؤثر فى رسم سياسة التوظيف ، أو مبررا لإهمال أعمال الوظائف ، وخاصة فى مجال الترتيب الذى يجب أن يكون ترتيباً موضوعياً قائما على الأعمال الوظيفية(١) .

المبحث الثانى

الترتيب العام الموضوعى

بدأت الدولة منذ سنة ١٩٥٧ عدة محاولات جدية فى مجال ترتيب الوظائف العامة على أساس موضوعى ، وهو اتجاه محمود وإن شابته بعض الثغرات التى أدت إلى فشل خطة الترتيب من جانب ديوان الموظفين ، وعدم استكمال خطة الترتيب من جانب الجهاز المركزى للتنمية الإدارية وذلك بالرغم من مرور نحو خمسة عشر عاما على بدئها ، إلا أن هذا الاتجاه فى حد ذاته يمثل خطوة واسعة نحو الترتيب السليم .

وسنعرض فيما يلى لهذه الخطة وتلك ، ولما شابهما من ثغرات .

---

(١) ومما يثير الانتباه عند الرجوع الى ما دار فى مجلس النواب من مناقشات عندما عرضت عليه الحكومة مشروع قانون موظفى الدولة فى سنة ١٩٥١ ، ان المشروع لم ينل حظا كافيا من الدراسة فى المجلس ، ولم يتعرض له الأعضاء بالمناقشة الجدية التى تتناسب مع أهميته وخطورته ، بل أقره المجلس بنفس الصيغة التى تقدمت بها الحكومة تقريبا دون تعديل يذكر ، ولم يكن ذلك بسبب خلو القانون ذاته من الثغرات ، بل بسبب ازدحام جدول أعمال المجلس بموضوعات عديدة كان عليه الانتهاء منها قبل فض الدورة البرلمانية . تراجع مضبطة الجلسة الخامسة والأربعين لمجلس النواب لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ١٠ وما بعدها .

المطلب الأول

خطة ترتيب ديوان الموظفين

أولا : غاية الخطة :

جرت أول محاولة جدية فى مصر لترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا شاملا فى سنة ١٩٥٧، وقد تولاها ديوان الموظفين إذ عرض فى ٢٧ فبراير من ذلك العام مشروعا لترتيب الوظائف العامة وافقت عليه لجنة هيئات الرقابة على المالية العامة فى ١٤ مارس ١٩٥٧ ، وبدأ هذا الديوان تنفيذ المشروع المذكور فى ٣١ مارس من نفس العام. وقد استهدف هذا المشروع تحديد جميع الوظائف العامة القائمة فى الدولة وترتيبها على أساس ماتتضمنه من واجبات ومسئوليات ، وما يتطلبه أداء أعمالها من المؤهلات الدراسية ومدد الخبرة اللازمة ، وتقسيم تلك الوظائف إلى فئات ، على أن تشمل كل فئة جميع الوظائف المتشابهة من حيث الواجبات والمسئوليات ، وذلك على نحو يكفى لإعطائها تسمية واحدة مع توحيد متطلبات التأهيل ومعدلات الأجور ، فضلا عن توحيد معاملتها من كل جانب[١].

ثانياً : مراحل تنفيذ الخطة :

وقد قسم ديوان الموظفين خطة الترتيب إلى ثلاث مراحل وهى[٢] :

---

(١) راجع التقرير السنوى لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٧/ ١٩٥٨ ، ص ١٩ وما بعدها . وكذلك التقارير السنوية اللاحقة للديوان . والارشادات التى أصدرها الديوان والنماذج التى أعدها فى سنة ١٩٥٧ لهذا الغرض . وكذلك : سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٥٩ وما بعدها . ومحمود حلمى ، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الادارى والقطاع العام ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٤٦ . وزكى محمود هاشم ، رسالة الماجستير ، المرجع السابق ، ص ٢٣٣ وما بعدها .

(٢) راجع : ديوان الموظفين ، الادارة العامة للتنظيم وترتيب الوظائف ، خطة ترتيب الوظائف المدنية . والتقارير الدورية للديوان بشأن ما تم من =

(١) مرحلة البحث التمهيدى الذى يستهدف جمع البيانات الضرورية لإعداد وتنفيذ خطة الترتيب ، فضلا عن وضع برنامج المرحلة التالية ، وتدريب الموظفين اللازمين لتنفيذ هذه الخطة . وقد اشتملت البيانات اللازمة لهذه المرحلة على كافة القوانين واللوائح والنظم المتعلقة بالوظائف العامة والموظفين العموميين والمطبقة بالفعل ، وأنواع وتكاليف الخدمات العامة ، والبرامج التنفيذية لمختلف وحدات الجهاز الإدارى للدولة ، والخرائط التنظيمية المتعلقة بالهيكل التنظيمى لكل من تلك الوحدات ، واختصاصات كل وحدة ، والدرجات القائمة بها ، وإعـــداد ومستويات الموظفين العاملين بها .

(٢) مرحلة الحصر الشامل لوظائف الدولة ووصفها وتحليلها وترتيبها ووضع مواصفاتها وتقويمها . وقد تمثلت تلك المرحلة فى إعداد القوائم المتعلقة بأسماء جميع موظفى الدولة المدنيين الذين يشملهم الحصر ، وتجميع أوصاف الوظائف المدنية وترتيب الوظائف فى مجموعات مهنية كبرى حسب طبيعة العمل وفروع التخصص فى كل مجموعة منها . هذا مع تقسيم المجموعات إلى فئات حسب مستوى الصعوبة والمسئولية والمؤهلات الدراسية اللازمة لكل فئة إلى جانب وضع المواصفات اللازمة لها . ثم تقويم كل فئة بهدف تحديد معدل الأجر المناسب لها بالنسبة لسائر الفئات .

(٣) مرحلة تطبيق الخطة ، وذلك بوضع كل وظيفة من الوظائف المدنية فى الفئة المناسبة لها ضمن الفئات التى تم التوصل اليها فى المرحلة السابقة .

وقد حدد المسئولون عن هذه الخطة المصطلحات المتعلقة بعملية الترتيب . كما وضعوا تعريفاً محدداً لكل مصطلح . ومن ذلك تعريف الوظيفة ـ الفئة ـ المجموعة المهنية ـ مجموعات الفئات ـ الدرجة ـ ومواصفات الفئات . وهى تماثل التعاريف التى استخدمها فيما بعد الجهاز المركزى للتنمية الإدارية بمناسبة وضع خطة ترتيب الوظائف العامة فى سنة ١٩٦٤

= .
خطوات ومراحل فى خطة ترتيب الوظائف العامة . والتقارير السنوية للديوان عن السنوات : ٥٨/٥٧ ص ٢١ وما بعدها ، ٥٩/٥٨ ص ٣٠ وما بعدها ، ٦٠/٥٩ ص ١٩ وما بعدها .

كما أعد المسئولون عن الخطة كذلك نموذجاً يتم توزيعه على جميع الموظفين العموميين بملأونه بأنفسهم ، ويصدق أو يعلق عليه الرئيس الإدارى المختص والرئيس الأعلى للوحدة ضماناً لدقته ، وقد تضمن ذلك النموذج جملة أسئلة تفصيلية أدت الإجابة عليها إلى الوصف الدقيق لأعمال الوظيفة التى يمارسها الموظف ، وما تستغرقه من وقت ، وما تستوجبه ممارستها من خبرات ومؤهلات ، وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، ومدى مايبذله فيها من مجهود ذهنى أو بدنى إلى غير ذلك .

وقد أرفقت بالنموذج جملة إرشادات وتوجيهات وأمثله عملية ، لمعاونة الموظف على الإجابة عن الأسئلة ، وعلى ملء النموذج بالدقة والتفصيل الكافيين لتحقيق الغرض المطلوب .

وقد تناولت بنود ذلك النموذج الوصف المفصل لواجبات الوظيفة وصفا واضحا وشاملا ودقيقا ، والوقت الذى يستغرقه أداء كل واجب من تلك الواجبات ، ومدى مايقوم به الموظف من إشراف على أعمال الموظفين الآخرين ، وطبيعة ذلك الإشراف والوسيلة التى يتم بها ، ومدى تأثير الأعمال التى يقوم بها الموظف فى نشاط المرفق الذى يتبعه أو فى أنشطة المرافق الأخرى ، ودرجة خضوع الموظف لتعليمات الآخرين أو اعتماده على إرشاداتهم ومعاونتهم ، ومقدار مايتضمنه العمل من الابتكار أو الخلق أو الحكم على الأمور ، وما إذا كان الموظف يتبع فى عمله طرقا فنية محددة ، ومقدار مايبذله فى عمله من مجهود ذهنى أو بدنى والمتطلبات الذهنية أو البدنية التى تستلزمها طبيعة العمل ، إلى غير ذلك من أمور .

ثالثا : نطاق تطبيق الخطة :

وقد قرر الديوان بصفة مبدئية أن يقتصر تطبيق الخطة على بلدية القاهرة ، وذلك باعتبارها نموذجا يضم كافة أنواع الوظائف العامه . حتى إذا مانجح تطبيق الخطة فيها طبقت فى سائر وحدات الجهاز الإدارى للدولة . وتقرر فى ذات الوقت أن يبدأ تطبيق المرحلة الأولى على جميع الوظائف العامة القائمة بالدولة(١) .

(١) التقرير السنوى لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٨/١٩٥٩ ، ص ٢٣ .

وقد حددت المدة اللازمة لتطبيق الخطة بمراحلها الثلاث فى بلدية القاهرة وهى ستة أشهر ، كما حددت نفس المدة بالنسبة لتطبيق المرحلة الأولى بشأن بقية وحدات الجهاز الادارى للدولة ، وحددت كذلك المدة اللازمة لتطبيق الخطة بجميع مراحلها على جميع الوحدات وهى أربعة وعشرون شهراً . ولاشك فى سلامة قرار البدء بتطبيق الخطة تطبيقا جزئيا وفى مجال محدود ، إذ أن عملية ترتيب الوظائف تعتبر من العمليات الفنية الدقيقة التى لم يسبق تطبيقها فى مصر ، ولم يسبق بالتالى للجهاز الادارى القائم عليها اكتساب الخبرة الكافية لتطبيق الخطة تطبيقا شاملا(١) .

هذا وقد اتبع واضعو مشروع ترتيب الوظائف العامة فى سنة ١٩٥٧ الأسلوب الموضوعى فى الترتيب ، فلم يقيموا الترتيب على أساس ظروف الموظفين ومؤهلاتهم بل أقاموه على أساس تحليل الوظائف ذاتها وتحديد مواصفاتها وما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات . ويتضح ذلك من بيان العمليات التى تضمنتها المرحلة الثانية من خطة الترتيب . فقد قامت تلك المرحلة على أساس تجميع مواصفات الوظائف العامة ، وترتيبها فى مجموعات مهنية كبرى حسب طبيعة العمل ، مع إعادة ترتيبها فى مجموعات فرعية حسب فروع التخصص ، وذلك إلى جانب تقسيم المجموعات إلى فئات حسب مستوى الصعوبة والمسئولية والمؤهلات اللازمة لشغل الوظائف .

ولهذا لانقر ما أبداه البعض من شكوك حول نية واضعى ذلك المشروع وما إذا كانوا قد قصدوا إقامة سياسة الوظائف العامة على أساس أعمال الوظيفة أو على أساس ظروف الموظف أو عليهما معا(٢) . إذ تؤكد الخطوات التى وضعت

---

(١) سليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٩٠ .

(٢) يراجع : محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ حيث يقول : « .... ونظرا لأنه لا يوجد فى المذكرات والمكاتبات الرسمية الخاصة بهذا الموضوع أية اشارة الى النظام الأمريكى ، كما ان واضعى الخطة لم يفصحوا عن رأيهم فى تحديد الفكرة الأساسية التى يراد اقامة سياسة الوظائف

من أجل تنفيذ المشروع على أساسها أنهم أرادوا اتباع الأسلوب الأمريكى الذى يقوم على أساس أعمال الوظيفة .

رابعا : تقدير الخطة :

من المسلم به أن خطة الترتيب التى قام بها ديوان الموظفين فى سنة ١٩٥٧ لم تنجح ، وإن كانت قد كشفت عن بعض الحقائق الهامة فى مجال ترتيب الوظائف العامة . وقد أكدت تقارير ديوان الموظفين تلك الحقائق ، إذ تقول هذه التقارير(١) :

« لقد أسفرت التجربة العملية لترتيب الوظائف عن أدلة حاسمة تشير كلها إلى الحاجة الماسة لوضع سياسة بناءة ثابتة لترتيب الوظائف . فقد تبين أنه ليس ثمة معايير منطقية أو موحدة يهتدى بها المسئولون فى مشاكل التوظف . ولذلك فإن التعديلات التى تناولت درجات الوظائف من وقت لآخر كانت تعكس الآثار الناتجة عن نقص الدراسات والافتقار إلى المعلومات والحقائق ، وكثيراً ما ترتب عليها تضارب وتفرقة لا مبرر لها فى درجات الوظائف المتماثلة ، وعدم وجود علاقة بين الأعمال التى يؤديها الموظفون وبين الأجر الذى يتقاضاه كل منهم ، وصعوبة أعمال التعبئة أو نقصها لعدم وجود المقومات اللازمة لدراسة واجبات الوظائف ... ولايوجد أى تحديد رسمى منظم لأعمال الوظائف وواجباتها ،

= العامة عليها ، لهذا فانه لم يكن من الميسور ان يقطع الباحث برأى فيما يتعلق بحقيقة واضعى المشروع ، ومن الجائز ان يكون واضعو الخطة قد أرادوا اقامة سياسة الوظائف على أساس الوظيفة والموظف معا » .

قارن ذلك بما جاء فى التقرير السنوى لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٨/١٩٥٧ حيث يقول : « .... ويقوم هذا الترتيب على أساس النظر الى الوظيفة — لا الى الموظف — وما تتضمنه من واجبات ومسئوليات ، وما يتطلبه اداء أعمالها من مؤهلات التعليم والخبرة .... » راجع التقرير المذكور ص ١٩ .

(١) من التقرير الذى بعث به الديوان الى اللجنة الوزارية للخدمات (غير منشور) فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٧ بشأن ما تم من خطوات فى عملية ترتيب الوظائف .

فالأسماء الحالية لاتدل على مايقوم به الموظف من أعمال ، والمسميات الغامضة تستعمل على نطاق واسع لتدل على معان متنوعة ، واختيار الموظفين يجرى على أسس عامة لأن الوظائف لم توصف بعد بالدقة التى تيسر شغلها بالمؤهلين لها ».

وعليه فإنه يمكن القول أن الخطة المذكورة كشفت الأمور التالية[١] :

(أ) أن الموظفين الذين يؤدون أعمالا متماثلة من حيث النوع ومستوى الصعوبة والمسئولية ، كانوا يشغلون درجات متفاوتة ويتقاضون مرتبات متباينه. وقد لاحظ القائمون بالترتيب هذا الأمر فى بلدية القاهرة بصفة خاصة ، وأرجعوها إلى أن وظائف البلدية كانت منقولة من وزارات ومصالح متنوعة . ولئن كنا نرى أن هذا الوضع كان سائداً فى جميع القطاعات ، كنتيجة منطقية لعدم وجود ترتيب موضوعى شامل للوظائف العامه .

(ب) أن اسماء الوظائف لم تكن موحدة ، كما أنها لم تكن معبرة عما تتضمنه تلك الوظائف من أعمال ، مما لم يجعل لها بالتالى أية دلالة واضحه تساعد على معرفة الواجبات التى تتضمنها الوظيفة ، ومن ذلك مثلا أنه كانت توجد وظيفة « مفتش » دون أن تكون لشاغلها أية صلة بأعمال التفتيش . كما كان يطلق على زميله الذى يتولى نفس الأعمال فى وزارة أخرى إسم المراقب » أو « رئيس الإدارة » أو « المدير » .

(ج) لم تكن هناك سياسة للتقويم تقوم على أساس صعوبة العمل ومسئوليته وما يتطلبه أداؤه من مؤهلات وخبرات ، وتلائم بين المرتبات فى القطاع الحكومى وبين مستوى الأجور لدى القطاع الخاص أو الكادرات الخاصة أو غيرها . وقد أدى ذلك إلى الاختلاف الكبير بين المرتبات المقررة لوظائف بلدية القاهرة ، وبين الأجور المقررة للوظائف المماثلة لها فى المؤسسات الخاصة .

وما من شك فى تعارض ذلك مع الشروط الواجب توافرها بالنسبة لنظام المرتبات السليم . وفى مقدمتها اشتراط أن تكون المرتبات متناسبة مع ما يؤدى

---

(١) سليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع سابق، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٩٨ وما بعدها .

من أعمال ، وأن تكون كافية وعادلة ومتناسقة من أدنى المرتبات إلى أقصاها ، وأن تكون كذلك قريبة من مستوى الأجور لدى القطاع الخاص ، وذلك على نحو لا يؤدى إلى قيام الموظفين الأكفاء العاملين بالحكومة بترك العمل الحكومى .

على أنه أياً كان الأمر ، فإن خطة ديوان الموظفين التى وضعت فى سنة ١٩٥٧ لم تنجح ولم تظفر بالتنفيذ العملى . وليس أدل على ذلك من أنه كان من المفروض أن يتم تطبيق المشروع الخاص بترتيب وظائف بلدية القاهرة تطبيقاً كاملا فى خلال ستة شهور (أى فى آخر سبتمبر سنة ١٩٥٧) ، هذا فى حين أن خطوات المرحلة الثانية لم تبدأ إلا فى ٦ نوفمبر سنة ١٩٥٧ ، ولم تنته إلا فى آخر يونيو سنة ١٩٥٩ ، أى بعد أكثر من سنتين من البدء فى المشروع . كما أنه بالنسبة لبقية وحدات الجهاز الإدارى للدولة فإن تطبيق المشروع المذكور لم يبدأ إلا بشأن هيئة الإذاعة ، وكان ذلك فى يونيو سنة ١٩٥٩[1] .

هذا بالاضافة إلى أن الأمر قد توقف عند حصر وظائف بلدية القاهرة وهيئة الإذاعة وترتيبها وتقويمها ووضع كل وظيفة منها فى الفئة المناسبة لها ، ولم يتسع ليشمل وضع كل موظف فى الفئة التى تتفق مع عمله ، أو تحديد عمل معين لكل موظف طبقاً للترتيب الجديد . وبذلك لم تتحقق الاجراءات التى تمثل الانتقال بمشروع الترتيب من حيز النظر إلى حيز العمل ، سواء بالنسبة لبلدية القاهرة أو هيئة الإذاعة أو غيرهما .

هذا ويمكن ارجاع فشل خطة الترتيب المذكورة إلى الأسباب التالية[2] :

(ا) نقص عدد القائمين بإعداد وتنفيذ الخطة . ذلك أن تنفيذ الخطة كان فى حاجة إلى الكثير من الجهد والوقت ، بسبب دقة وأهمية الموضوعات المطروحة للدراسة والبحث ، فضلا عن ضخامة التكاليف اللازمة لإنجاز الخطة ، وكان

---

(١) وقد اعد مشروع الترتيب بعد ذلك (فى عام ١٩٦١) فى هيئتى البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، ولكنه لم يطبق فيهما عمليا .

(٢) من التقرير السنوى لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٩/١٩٦٠ ، ص ٣٥ ، ٣٦ .

الاقدام على ذلك المشروع الإدارى الضخم يقتضى الاستعداد التام لتنفيذه ، وذلك عن طريق إعداد الموظفين والخبراء الإداريين اللازمين لإنجاز خطة الترتيب ، مع امدادهم بكل ما يلزمهم من المعلومات والتسهيلات المختلفة . كما كان الأمر يقتضى تدبير الاعتمادات المالية الكافية لتنفيذ مشروع الترتيب .

يضاف إلى ذلك قلة المدة التى قدرت لإنجاز الخطة — وهى سنتين لتطبيق المشروع بجميع مراحله على جميع أجهزة الدولة — وذلك بالنسبة لانهاء مثل ذلك العمل الكبير الذى وجد فى مصر لأول مرة على نطاق شامل .

(ب) نقص الوعى الإدارى لدى الموظفين ، وخوفهم على مصالحهم الشخصية ، وجهلهم بالهدف الحقيقى للمشروع ، مما دفعهم إلى تقديم بيانات خاطئة أو مغالى فيها مع محاولة عرقلة تنفيذ المشروع ، ذلك أن الموظفين لا يميلون عادة إلى التغيير مما يخيفهم من كل جديد اعتقاداً منهم بأن الإدارة تسعى إلى تحميلهم بأعباء جديدة أو حرمانهم من حقوق معينة ، وهو ما يدفع الموظف العام — رئيسا كان أو مرؤوساً — إلى المبالغة فى تقدير ما يقوم به من أعمال . إذ يتجه الرئيس إلى الاسراف فى تضخيم حجم الإدارة التى يرأسها إبرازاً لأهميته وضخامة مسئولياته . بينما يسرف المرؤوس فى تقدير أعماله طمعا فى اعفائه من بعضها أو عدم تكليفه بغيرها .

ومما يترتب على ذلك كله فى النهاية ، إمداد السلطات المسئولة عن عملية الترتيب ببيانات غير دقيقة ، وهو ما يؤدى بالتالى إلى عدم دقة نظام الترتيب والاضرار بالادارة وبالموظفين ، وبذلك يفشل مشروع الترتيب ، وهذا ما حدث بالنسبة لخطة ديوان الموظفين فى سنة ١٩٥٧ . ويرجع كل ذلك إلى إنعدام الوعى الإدارى لدى الموظفين العموميين ، بسبب عدم إدراكهم لأهمية مشروع الترتيب وخطورة الهدف الحقيق منه .

ومن هنا تبرز أهمية إعداد حملة توعية إدارية شاملة للموظفين قبل البدء فى تنفيذ أى خطة للترتيب ، على أن توضح لهم محتويات الخطة وأهدافها وكيفية إعدادها وتنفيذها والدور المطلوب من كل منهم .

(ج) عدم توفر السند القانونى اللازم لتنفيذ خطة الترتيب وما يرتبط بها من عمليات ، مما أدى إلى قيام بعض الصعوبات القانونية التى عطلت المشروع . ويرجع ذلك إلى عدم وجود قانون ينص على عملية ترتيب الوظائف العامة أو ينظمها . هذا مع ملاحظة أن قانون الموظفين الذى كان ساريا فى ذلك الحين (وهو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) لم يكن يتناول موضوع ترتيب الوظائف على الاطلاق .

ولذلك لم يجد القائمون بالمشروع النصوص القانونية التى يستندون إليها فى إعداد وتنفيذ خطة الترتيب ، مما عرض الترتيب للعديد من المشاكل القانونية ، خاصة وقد كانت تجربة الترتيب تجربة جديدة يخوضها الجهاز الإدارى فى مصر لاول مرة ، دون أن تكون لها أية سوابق .

(د) هذا وقدكان من أسباب فشل خطة الترتيب فى سنة ١٩٥٧ أيضاً أن القائمين على اعداد تلك الخطة حاولوا اقتفاء أثر الأسلوب الأمريكى بشأن ترتيب الوظائف العامة ، وهو الأسلوب الذى يقوم على التخصص الدقيق للموظف العام مما يضطر القائمين بالترتيب إلى الاسراف فى تحديد عدد الدرجات والفئات الوظيفية حتى تتفق مع مستويات التخصص المتعددة ، وهو ما يؤدى بالتالى إلى خلق نظام للترتيب يتسم بالتعقيد وصعوبة الاستيعاب .

وما من شك فى أن نجاح هذا الأسلوب يستلزم توفر عدة عوامل ، وفى مقدمتها الامكانيات الفنية والمادية الضخمة ، وقيام نظام التعليم على أساس الدراسات التخصصية الدقيقة لا الثقافة العامة مع اتسام الوظيفة العامة بطابع الأعمال العارضة لا بطابع المهنة الدائمة ، ونظراً لعدم توافر تلك العوامل فى نظام الوظيفة العامة المصرى فان اقتباس الأسلوب الأمريكى بحذافيره لم يكن هو الأسلوب المناسب للتطبيق ، وإن كان من الممكن الاستفادة من مزايا الأسلوب الامريكى - كوضوعية الترتيب — فى وضع نظام للترتيب أكثر بساطة وأكثر إعتمادا على التخصص العام للموظف وأكثر ملاءمة لطبيعة التوظيف فى مصر .

المطلب الثانى

خطة ترتيب الجهاز المركزى للتنمية الإدارية

كان صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ — ليحل محل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ — الخطوة التشريعية الأولى نحو مرحلة الترتيب الموضوعى للوظائف العامة بالجهاز الإدارى للدولة ، فقد نصت المادة الخامسة من النظام المرافق للقانون المذكور على أن يتم ترتيب الوظائف العامة فى الدولة حسب أهمية كل منها من حيث المسئوليات والسلطات والاختصاصات والواجبات الرئيسية لها . ثم أعقبه القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى نص على المبدأ ذاته فى المادة الثانية من النظام المرافق له ، وقد صاحب صدور القانون الأول إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ليحل محل ديوان الموظفين كجهاز مركزى للخدمة المدنية فى مصر[١] ، والذى عدل اسمه فى سنة ١٩٧٧ ليصبح « الجهاز المركزى للتنمية الإدارية » . وكان أول عمل تولاه ذلك الجهاز عقب إنشائه هو القيام بعملية الترتيب الموضوعى للوظائف العامة تطبيقا لأحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وتنفيذا لما أوصى به خبراء الإدارة العامة قبل صدور ذلك القانون[٢]

وفيما يلى بيان لذلك :

أولا : الاتجاه نحو الاسلوب الموضوعى :

تضمن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مزيجا من نصوص التوظيف القائمة

---

(١) الجريدة الرسمية ، السنة السابعة ، العدد رقم ٦٩ ، الصادر بتاريخ ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ ، ص ٧٥٠ وما بعدها .

(٢) كانت الحكومة المصرية قد استقدمت فى سنة ١٩٦٢ خبيرين امريكيين لبحث وسائل اصلاح الجهاز الوظيفى فى مصر . وقد تقدم هذان الخبيران فى نهاية مهمتهما بتقرير الى الحكومة طالبين فيه — ضمن توصياتهما — اعادة ترتيب الوظائف العامة فى مصر على أساس موضوعى . يراجع : لوثر جوليك ، جيمس بولوك ، تنظيم الادارة الحكومية فى ج. ع. م الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، القاهرة ، ١٩٦٢ ، ص ٤٦ .

على الطابع الشخصى ، والطابع الموضوعى . إذ تضمن هذا القانون نصوصا يغلب عليها الطابع الشخصى فى مجال التوظيف ، كما تضمن بعض المبادىء الجديدة ذات الاتجاه الموضوعى فى هذا المجال وذلك لأول مرة فى مصر ، ومن هـــذه المبادىء ما يلى :

(ا) اشتراط توفر مواصفات الوظيفة :

ذلك أن المادة السابعة من القانون المذكور اشترطت فيمن يعين فى إحدى الوظائف العامة أن يكون مستوفياً لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها . وهو شرط جديد لم يسبق وروده فى التشريعات السابقة ، ويدل على أن المؤهل الدراسى لم يعد وحده كافياً للالتحاق بالوظيفة العامة إذا لم تتوفر فى المرشح سائر المواصفات اللازمة لتولى الوظيفة المطلوب شغلها بالذات[١] .

كما أوردت المادتان ١٢ ، ١٣ من ذات القانون شرطا مماثلا بالنسبة لمن يعاد تعيينهم فى الوظاف السابقة التى كانوا يشغلونها . وبالنسبة لتعيين شاغل الوظيفة المؤقتة فيها بعد تحويلها إلى وظيفة دائمة ، إذ نصتا على ضرورة استيفائهم لمواصفات الوظيفة .

(ب) قيام المعين فى وظيفة بأعمالها :

وتشترط المادة ١٨ فيمن يعين فى وظيفة أن يقوم بعملها فعلا . وقد كان يوجد نص مشابه لذلك النص ، وذلك فى المادة ٢٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، والتى كانت تقرر أن كل من يعين أو يرقى إلى درجة مخصصة لوظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلا . إلا أن هناك خلافا أساسياً بين النصين[٢] ،

---

(١) مادة ٧ — يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف :
أن يكون مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها .

(٢) نص المادة ١٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ : « كل من يعين فى وظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلا .... » ، نص المادة ٢٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ : « كل من يعين أو يرقى الى درجة مخصصة لوظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلا » .

إذ أن النص القديم كان يقصر حكمه على الدرجات المخصصة لوظائف، وقد ذكرنا أنها كانت قليلة جداً فى القانون القديم ، وبذلك كان مجال تطبيق المادة ٢٢ محدوداً أما المادة ١٨ التى أوردها قانون سنة ١٩٦٤ فهى تنطبق على كل من يعين فى فى وظيفة عامة أياً كانت . وهو تعديل منطقى وتطور طبيعى بعد أن أصبح القانون الأخير يحتم تحديد أعمال كل وظيفة تحديداً موضوعياً دقيقاً .

(ج) موضوعية الترقية والنقل :

وكذلك فان المادة ١٩ من القانون ذاته تقرر أن شغل الوظائف الخالية يكون بطريق الترقية إليها من الوظائف التى تسبقها مباشرة ومن مجموعة الوظائف التى من نوعها أو بالتعيين أو بالنقل . وقد كانت الصورة الغالبة للترقية قبل ذلك هى مجرد نقل الموظف إلى درجة مالية أعلى ازدياد مرتبه ، دون الاهتمام بنوع الوظيفة المرقى منها أو المرقى إليها ، بل ودون إحداث أى تعديل فى واجباته الوظيفية الفعلية غالباً(١) .

كما نصت المادة ٤٢ على جواز نقل العامل من وزارة إلى أخرى ، أو إلى هيئة عامة أو مؤسسة عامة إذا لم يكن مستوفيا لمواصفات الوظيفة التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى الوزارة التى يعمل بها ، أو إذا كان زائداً على على حاجة العمل فى الجهة التى يعمل بها . وفى الحالة الأخيرة تلغى وظيفته من ميزانية الجهة التى يعمل بها(٢) .

---

(١) مادة ١٩ — مع مراعاة استيفاء الموظف لشروط ومواصفات الوظيفة المرقى اليها يكون شغل الوظائف الخالية بطريق الترقية من الوظائف التى تسبقها مباشرة ومن مجموعة الوظائف التى من نوعها أو بالتعيين أو النقل وذلك بمراعاة حكم الفقرة الاخيرة من المادة ١٢ (وهى الفقرة التى لا تجيز تعيين عاملين فى غير أدنى درجات التعيين الا فى حدود ١٠٪ من الوظائف الخالية بها) .

(٢) مادة ٤٢ — .... يجوز بقرار رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير المختص نقل العامل من وزارة الى وزارة أخرى أو الى هيئة عامة أو مؤسسة عامة وذلك :

وغنى عن البيان أن هذا النص يعتبر نصاً موضوعياً سليماً . ولا يعيبه سوى أنه يجعل النقل فى هذه الحالات جوازيا وليس وجوبيا ، مما يفتح المجال واسعاً للخروج عليه .

(د) تحديد إجراءات الترتيب :

نصت المادة الثالثة من قانون إصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة على أن « يبدأ توصيف وتقييم وترتيب الوظائف العامة فى الدولة اعتباراً من تاريخ نشر ذلك القانون فى الجريدة الرسمية ، على أن تصدر القرارات المتعلقة بالترتيب قبل أول يوليو سنة ١٩٦٤ » وهو ذات التاريخ الذى حدده القانون موعدا لبدء سريان أحكامه .

كما نصت المادة الخامسة من نظام العاملين ذاته على أن يكون ترتيب الوظائف على اختلاف درجاتها طبقاً لتقويمها حسب أهمية كل منها من حيث المسئوليات والسلطات والاختصاصات والواجبات الرئيسية لها ، كما يوضح الوصف التحليلى لكل وظيفة توصيف مختلف الوظائف بحيث تتضمن أوصافها الاسم الذى يدل عليها ، ووصفا عاماً للسلطات والمسئوليات والاختصاصات والواجبات الرئيسية التى تتضمنها ، والحد الأدنى للمؤهلات المطلوبة لها ، والدرجة التى تعادل الوظيفة معها حسب تقويمها .

وقررت المادة ٩١ من نفس النظام أن يعتمد المجلس التنفيذى لكل وزارة أو مصلحة أو محافظة جدولا بالوظائف والمرتبات الخاصة بها فى حدود الجدول المرافق للقانون ، وحدود قرار رئيس الجمهورية الذى يصدر بترتيب الوظائف العامة .

=

١ ـ اذا لم يكن مستوفيا لمواصفات الوظيفة التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى للوزارة التى يعمل بها .

٢ ـ اذا كان زائدا على حاجة العمل فى الجهة التى يعمل بهـا . وفى هذه الحالة تلغى وظيفته من ميزانية الجهة التى كان يعمل بها .

أما المادة ٩٢ فقد نصت على أن تعادل وظائف الوزارات والمصالح بالوظائف الواردة بالجدول المرافق للقانون ، وعلى أن يتم نقل العاملين من الدرجات التي يشغلونها إلى الوظائف الجديدة طبقاً للنظام الذي يتضمنه قرار رئيس الجمهورية المشار إليه اعتبارا من أول يوليو سنة ١٩٦٤[1] .

وقد أورد القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ جدولا بالفئات الوظيفية والمرتبات ينقسم إلى ١٤ درجة تبدأ بالدرجة الثانية عشرة وتنتهي بعد الدرجة الأولى بدرجتي وكيل وزارة ثم الممتازة . وحدد لكل درجة حداً أدنى وحداً أقصى للمرتب الشهري الذي يتقاضاه شاغلها ؛ ومقدار العلاوة الدورية بالنسبة لكل درجة .

وبذلك يكون المشرع قد حقق بموجب قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ميزة أساسية ، تتمثل في التخلي عن فكرة تعدد الكادرات التي أوجدها القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ؛ الذي كان يتضمن تسعة كادرات وهي الكادر الإداري ، والكتابي ، والفني العالي ، والفني المتوسط ؛ بالإضافة إلى كادر العمال ؛ وكادرات المستخدمين الخارجين عن الهيئة الثلاثة ، وكادر الوظائف العليا . وأدمجها جميعاً في كادر واحد ينطبق على جميع العاملين

---

(١) صدر بعد ذلك القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ بتاريخ ٢٩ يونيو سنة ١٩٦٤ ، وقرر استبعاد القواعد الواردة في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والخاصة بتوصيف وتقويم وترتيب الوظائف العامة أو المترتبة عليها في التعيين والترقية بصفة مؤقتة ، الى أن يتم اعتماد جداول الوظائف والمرتبات الخاصة بالمصالح والمحافظات والمنصوص عليها في المادة ٩١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مع الاستمرار في مراعاة المؤهلات الواردة بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفي الدولة ، وكذلك الأحكام المنصوص عليها في كادر العمال عند التعيين والترقية .

ويرجع صدور ذلك القانون الى انتهاء المدة المنصوص عليها في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (وهي أول يوليو سنة ١٩٦٤) دون أن يتم ترتيب الوظائف العامة في غالبية وحدات الجهاز الاداري للدولة ، مما تعذر معه تطبيق نصوص الترتيب عليها .

المدنيين بالدولة . وهو تعديل محمود إذ كان ذلك التعدد أحد العيوب الرئيسية التى شابت القانون القديم ، وإن كان القانون الجديد قد أسرف فى تعديد الفئات التى ينقسم إليها ذلك الكادر الموحد ، إذ قسمه إلى ١٤ فئة . وهو إسراف لا مبرر له وفيه محاكاة للأسلوب الأمريكى الذى لا يناسب طبيعة الوظيفة العامة فى مصر .

ثانيا : نظام المستويات الوظيفية :

فى ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٧١ ألغى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وحل محله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، على أن يسرى على العاملين بالجهاز الإدارى للدولة، وأن يسرى كذلك ولأول مرة ، على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه لوائحهم. وقدأخذ ذلك القانون من القانون السابق فكرة الترتيب الموضوعى للوظائف العامة فقد أوجبت المادة الثانية على كل وحدة أن تضع جدولا للوظائف ، يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها وترتيبها فى إحدى الفئات والمستويات الوظيفية المبينة بالجدول الملحق بالقانون .

إلا أن هذا القانون أرجأ — بموجب المادة ٨٦ — منه تطبيق أحكام ترتيب الوظائف العامة على العاملين بالدولة ، وأوجب استبعاد تلك الأحكام عند التعيين أو الترقية بصفة مؤقتة ، وذلك إلى أن تتم اجراءات عملية الترتيب بالوحدات المختلفة (والتى لم تكن قد تمت بعد حتى صدور ذلك القانون) مع استمرار العمل فى تلك الفترة بأحكام القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ الخاص بوضع أحكام وقتية للعاملين المدنيين بالدولة ، وبأحكام القرار الجمهورى رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ الخاص بقواعد نقل العاملين إلى الدرجات الجديدة المعادلة لدرجاتهم السابقة ، مما جعل قانون سنة ١٩٧١ بمثابة امتداد للقانون السابق عليه وذلك من حيث ايجاب الترتيب الموضوعى — وإن كان ذلك بصورة أكثر عمومية وأقل تعرضاً للتفصيلات — ثم تأجيل العمل به .

هذا وقد استحدث القانون المذكور فى هذا المجال الأمور الثلاثة الآتية :

(أ) تعديل الفئات الوظيفية :

ذلك أن هذا القانون قد ألغى أدنى الفئات الوظيفية (الفئة الثانية عشرة) وذلك بهدف انقاص عدد الفئات والارتفاع بمستوى صغار الموظفين ، وأحال المشرع إلى قرار يصدره وزير الخزانة (المالية) فيما بعد بشأن تحديد أوضاع شاغلى الفئة الملغاة (١) . كما أدمج المشرع الفئتين الحادية عشرة والعاشرة فى فئة واحدة ، مع اعتبار جميع شاغلى الفئة الحادية عشرة فى وقت تطبيق القانون تالين فى الأقدمية لشاغلى الفئة العاشرة . ومن جهة أخرى قسم القانون الدرجة الممتازة إلى فئتين ، وهما الفئة العالية (وكيل وزارة) ، والفئة الممتازة (وكيل أول وزارة) . وقرر توزيع شاغلى الدرجة الممتازة على الفئتين حسب مرتباتهم فى ذلك الحين . وبذلك يصبح عدد الفئات الوظيفية فى ذلك القانون ١٢ فئة .

---

(١) وقد صدر القرار الوزارى المشار اليه فى ٩ سبتمبر سنة ١٩٧٢ (وهو القرار رقم ٢٩١ لسنة ١٩٧٢) . وقد وضع ذلك القرار نظاما لترقية الصبية شاغلى الدرجة الثانية عشرة الذين أمضوا خمس سنوات فى الخدمة الى الفئات الأعلى ، بشرط نجاحهم فى الاختبارات التى تعقد لهم لهذا الغرض أمام لجنة فنية خاصة . ويمكن أن تصل الترقية بالصبى حتى الفئة التاسعة. أما شاغلو الدرجة الثانية عشرة من غير الصبية فلا تسرى عليهم أحكام ذلك القرار ، وانما تبحث حالاتهم كل على حدة وتصدر بشأنهم قرارات منوزير الخزانة أيضا . راجع جريدة الوقائع المصرية ، العدد رقم ٢٧٣ ، ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٧٢ ، ص ٣ وما بعدها . كما أصدر رئيس الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى ١٩٧٧/٧/٦ قرارا « غير منشور » باعتبار الصبية ومساعدى الصناع الحاصلين على مؤهلات أقل من المتوسط شاغلين للفئة التاسعة اعتبارا من تاريخ التعيين أو الحصول على المؤهل أيهما اقرب ، على ألا يقل السن عند شغل هذه الفئة عن ١٦ عاما . أما الصبية ومساعدى الصناع غير الحاصلين على مؤهلات دراسية فيعتبرون شاغلين للفئة التاسعة اعتبارا من اليوم التالى لمضى سنتين على التعيين ، على ألا يقل السن عن ١٨ عاما . وتخفض المدة الكلية اللازمة لشغل الفئة التاسعة بالنسبة لكليهما بمقدار خمس سنوات . ويسرى ذلك على جميع عمال الحكومة والقطاع العام .

(ب) تقسيم الفئات الوظيفية إلى مستويات :

عنى المشرع فى قانون سنة ١٩٧١ بتقسيم الفئات الوظيفية الاثنى عشرة التى تضمنها القانون إلى أربعة مستويات وظيفية ، على أن تضم كل منها ثلاث فئات . وهذه المستويات هى . المستوى الثالث (ويضم الفئات من العاشرة حتى الثامنة) — والمستوى الثانى (ويضم الفئات من السابعة حتى الخامسة) — والمستوى الأول (ويضم الفئات من الرابعة حتى الثانية) — ثم مستوى الإدارة العليا (ويضم الفئات الأولى والعاليه والممتازة) .

ولم تعد الفئات الوظيفية بموجب ذلك القانون تسمى بمسميات رقية (العاشرة — التاسعة — الثامنة إلخ) ، بل أصبحت تعرف ببداية ونهاية مربوط المرتب المقرر لشاغلى الفئة . ولذلك أصبحت الفئة السابعة — على سبيل المثال — تعرف بالفئة ذات الربط المالى ٢٤٠ — ٧٨٠ جنيها .

(ج) اجازة الاعفاء من شرط استيفاء مواصفات الوظيفة :

أورد القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ — فى معرض الشروط الواجب توفرها فيمن يعين باحدى الوظائف العامة — نفس الشرط الذى أورده القانون السابق ، وهو أن يكون المرشح مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها (المادة السابعة) .

بيد أن المشرع أراد أن يتيح للادارة فرصة التغاضى عن ذلك الشرط عند الضرورة ، فأجاز للسلطة المختصة بالتعيين إعفاء المرشح من الشرط المذكور ، وهو استثناء لم يورده القانون السابق (١)

---

(١) نص المادة السابعة من قانون سنة ١٩٧١ : « يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف ان يكون مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها . ويجوز الاعفاء من هذا الشرط بموافقة السلطة المختصة بالتعيين » .

ونحن نلاحظ على القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ما يلى :

الملاحظة الأولى ـ عدم استناد فكرة المستويات الوظيفية إلى أسس علمية .

ما من شك ـ كما قلنا من قبل ـ فى مساوىء تعديد الفئات الوظيفية بطريقة متطرفة تقليداً للأسلوب الأمريكى فى الترتيب . ومع ذلك نجد أن قانون سنة ١٩٧١ لم يأت بجديد فى هذا الخصوص . ذاك أن عملية تجميع الفئات الوظيفية فى أربعة مستويات تعتبر عملية شكلية ، ولا تنطوى من ثم على تعديل حقيقى لنظام الترتيب . إذ ظلت الفئات الوظيفية المتعددة التى كان منصوصا عليها فى القانون السابق قائمة فى قانون سنة ١٩٧١ ، كما ظلت قائمة من الوجهة الفعلية فى جميع وحدات الجهاز الإدارى للدولة ، ووردت تفصيلا فى الجداول الملحقة بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وما زال لكل منها المرتب الخاص بها ، والعلاوة الدورية المقررة لها ، والحد الأدنى لمدة الترقية منها إلى الفئة الأعلى ، وما زال التعامل فى الدولة يتم أساساً بالفئة لا بالمستوى . وكل ما هنالك أن الفئة السابعة مثلا أصبحت تسمى (الفئة ٢٤٠ - ٧٨٠ ج) بدلا من تسميتها الفئة السابعة ، مما يؤكد نظرة المشرع المصرى إلى الفئات بوصفها مجرد درجات المالية لتحديد مرتبات الموظفين . وهو ما يدعوا إلى القول بأن الفئات الوظيفية المتعددة لم تلغ فى قانون سنة ١٩٧١ ، إذ بقيت كما هى مع جمعها فى مجموعات .

وفضلا عن ذلك ، فإن تجميع الفئات الوظيفية على هذا النحو لم يتم على أساس . كما أن المستويات لم تنشأ وفق قواعد محددة تميز كل مستوى عن الاخر تميزاً واضحا . إذ تم هذا التجميع بطريقة تحكمية وافتراضية ، مع عدم استنادها إلى مبررات علمية ، فضلا عن عدم قيامها على تعريف محدد لكل مستوى ، أو تحديد لمطالب التأهيل اللازمة لشغل وظائفه ، أو وضع مواصفات مشتركة لوظائفه تميزها عن وظائف المستويات الأخرى . ولذلك لا توجد مثلا تفرقة واضحة ومحددة بين وظائف « الفئة الثامنة » وهى آخر فئات المستوى الثالث ، وبين وظائف « الفئة السابعة » وهى أول فئات المستوى الثانى . وقد كان

فى مقدور المشرع أن يبدأ المستوى الثانى من الفئة السادسة بدلا من الفئة السابعة إذا شاء ذلك ، دون أن يكون لذلك أى تأثير .

الملاحظة الثانية — إعطاء السلطة المختصة حق الاعفاء من شرط استيفاء مواصفات الوظيفة :

أورد المشرع استثناء غريبا لامبرر له ، حين نص فى المادة السابعة من القانون على أن استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها هو أحد الشروط الأساسية لتعيينه فى الوظيفة الحالية (وهو شرط منطق ومقبول) ، ثم عاد وأجاز للسلطة المختصة بالتعيين إعفاء المرشح للوظيفة من ذلك الشرط . ذلك أن التمتع بهذه السلطة الجوازية يعنى تمتع الجهة المختصة بالتعيين بالحق فى أن تعين شخصا فى إحدى الوظائف دون أن يكون مستوفيا لمواصفات تلك الوظيفة أى دون أن تتوفر لديه مطالب التأهيل اللازمة لشغلها . وهذا أمر غير مفهوم وفيه خروج على أبسط القواعد العلمية والتنظيمية ، كما أنه يعطى الإدارة فرصة الإفلات من النزول على حكم الترتيب الموضوعى بلا مقتض(١) ،

ثالثاً : إلغاء المستويات والعودة للدرجات :

صدر فى سنة ١٩٧٨ القانون الجديد للعاملين المدنيين بالدولة ، الذى حل محل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وهو القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

---

(١) وهناك رأى يقول بعدم جواز التوسع فى تفسير ذلك الاستثناء على اطلاقه ، بحيث يقتصر على الاعفاء من بعض واجبات الوظيفة بمـــا لا يمس تقويمها ولاعتبارات قوية تبرره وينص عليها فى قرار الاعفاء ، حتى لا يؤدى الاستثناء الى اهدار نظام الترتيب من أساسه . راجع فى ذلك محمد سعيد فرج ، حلول المشاكل فى قانون العاملين بالقطاع العام مدعمة بأحدث الفتاوى والأحكام ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٣٦ وما بعدها . ونحن نرى أن الاعفاء من بعض واجبات الوظيفة الذى يسمح به الرأى المذكور لا يتعارض مع ضرورة استيفائه أصلا لمتطلبات التأهيل اللازمة لشغلها . وبالتالى فهذا الاعفـــاء لا علاقة له بالاستثناء من شروط استيفاء مواصفات الوظيفـــة . ذلك أن واجبات الوظيفة هى شىء آخر مختلف عن مطالب التأهيل للواجب توفرهـا فى المرشح لشغل الوظيفة .

وقد قام القانون الجديد — وحسناً فعل — بإلغاء المستويات الوظيفية التى ابتدعها القانون السابق عليه ، وأعاد تقسيم الوظيفة العامة إلى تسع درجات وظيفية ، وهى حسب ترتيبها التصاعدى :

السادسة — الخامسة — الرابعة — الثالثة — الثانية — الأولى — مدير عام — وكيل وزارة — وكيل أول .

وقد ربط المشرع فى القانون الجديد بين تلك الدرجات وبين المستويات الوظيفية لشاغلى كل درجة ، بحيث يكون التقسيم تقسيما موضوعيا بحتاً ، وليس مجرد درجات مالية تحدد مستوى الأجر المقرر لكل موظف أو لكل مؤهل دراسى . وهى ميزة هامة لقانون العاملين الجديد ، إذ تعتبر خطوة جدية وواسعة نحو التخلص نهائياً من نظام تسعير الشهادات الدراسية ، وإقامة ترتيب الوظائف العامة على أساس موضوعى سليم وعلى القواعد العلمية التى تنادى بها منذ سنوات عديدة ، والتى تعتنق المبدأ السليم المأخوذ به فى الأسلوب الأمريكى والذى يقضى بالربط بين الدرجة وبين الوظيفة بصورة كاملة ، ويوحد التعامل فى داخل الجهاز الإدارى للدولة على أساس الوظيفة لا على أساس الدرجة المالية والمرتب . كما يساعد بقدر الإمكان على توحيد المسميات الوظيفية بين مختلف وحدات ذلك الجهاز ، أو يحد ـ على الأقل ـ من اختلافها وتناقضها .

وفيما يلى جدول يوضح بيان الدرجات الجديدة التى تضمنها قانون العاملين الجديد ، والمسميات الوظيفية المختلفة التى يمكن أن تطلق على الوظائف التى تتضمنها كل درجة منها .

الدرجة	الوظيفـــة
وكيل أول	وكيل أول وزارة ـ رئيس هيئة
وكيل وزارة	وكيل وزارة ـ رئيس هيئة / مصلحة ـ مدير مديرية / رئيس قطاع / إدارة مركزية ـ
مدير عام	مدير عام (مصلحة / صندوق / جهاز) مدير عام إدارة عامة
الأولى	مدير إدارة ـ باحث أول ـ إخصائى أول ـ مدير إدارة فنى أول ـ مدير إدارة كاتب أول
الثانية	رئيس قسم ـ باحث ثان ـ إخصائى ثان ـ رئيس قسم فنى ثان ـ ملاحظ كبير الحرفيين
الثالثة	باحث ثالث ـ إخصائى أو فنى ثالث ـ حرفى أول
الرابعة	فنى أو كاتب رابع ـ حرفى ثان ـ رئيس معاونى خدمة
الخامسة	فنى أو كاتب خامس أو حرفى ثالث
السادسة	حرفى مساعد أو معاون خدمة

كما وضع المشرع فى القانون الجديد جدولا آخر للمقابلة بين درجات القانون السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وبين الدرجات الموازية لها فى القانون الجديد ، مع توضيح المدة التى يستلزم القانون قضاءها فى كل درجة على حدة كحد أدنى مقارنة بالقانون القديم ، وذلك على النحو التالى :

المدة فى القانون القديم		المدة الجديدة	
الفئة المالية	مدة البقاء	الدرجة	مدة البقاء
وكيل أول	—	وكيل أول	—
وكيل وزارة	—	وكيل وزارة	١
مدير عام (الأولى)	—	مدير عام	١
الثانية	١	الأولى	٢
الثالثة	٣	الثانية	٦
الرابعة	٣		
الخامسة	٣	الثالثة	٨
السادسة	٣		
السابعة	٢		
الثامنة	٣	الرابعة	٥
التاسعة	٤	الخامسة	٥
العاشرة	٤	السادسة	٥

وقد قسم قانون العاملين الجديد العاملين المدنيين بالدولة إلى ستة مجموعات نوعية هى :

١ — المجموعة النوعية لوظائف الإدارة العليا وتشمل كل الوظائف المسئولة عن القيام بمهام الإدارة العليا من تخطيط برامج العمل وتنظيم وتنسيق الأعمال ومتابعتها وتوجيه الأفراد ، ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة تأهيلا علمياً مناسباً إلى جانب توافر الخبرة فى مجال العمل .

٢ — الوظائف التخصصية وتشمل جميع الوظائف التى تكون واجباتها ومسئولياتها القيام بأعمال تخصصية أو الإشراف أو مراجعة أو تقديم الخبرة فى مجال أو أكثر من المجالات التالية :

الطب البشرى ـ طب الأسنان ـ التمريض العالى ـ الطب البيطرى ـ الصيدلة الهندسة ـ الزراعة ـ القانون ـ الخدمات الدينية ـ الخدمات الاجتماعية ـ التعليم ـ تأمين سلامة الطائرات ـ التغذية والتدبير المنزلى ـ المكتبات والوثائق ـ الفنون ـ الإعلام ـ السياحة ـ الإحصاء والرياضيات والحاسبات الالكترونية ـ العلوم ـ الاقتصاد والتجارة ـ التمويل والمحاسبة ـ التنمية الادارية ـ الأمن .

ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة تأهيلا دراسيا مناسباً إلى جانب توافر الخبرة المتخصصة أو التدريب المتخصص فى مجال العمل .

٣ ـ الوظائف الفنية وتشمل جميع الوظائف التى تكون من واجباتها ومسئولياتها الاشراف أو القيام بأعمال فنية أو مساعدة فى الأعمال التخصصية ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الخامسة وتتدرج وفقا لتقييم الوظائف بالجدول المعتمد ، وتشمل مجالات :

التمريض والصحة العامة ـ والهندسة المساعدة ـ والزراعة والتغذية ـ والتعليم الابتدائى ـ والخدمات الدينية ـ وفنيين المعامل والخدمات الاجتماعية ـ ووظائف الفنون والمهارة ، ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة تأهيلا فنيا مناسبا إلى جانب توافر الخبرة الفنية فى مجال العمل .

٤ ـ الوظائف الحرفية وتشمل جميع الوظائف التى تكون واجباتها ومسئولياتها ملاحظة أو القيام بأعمال ذات طبيعة حرفية تتطلب استخدام عدد أو آلات أو معدات وتحتاج إلى معرفة بأصول الحرفة تكتسب بالمران العملى والتدريب وذلك فى أحد مجالات التشغيل والصيانة فى الورش الكهربائية والميكانيكية .

٥ ـ الوظائف المكتبية وتشمل جميع الوظائف التى تكون واجباتها ومسئولياتها الاشراف أو القيام بأعمال مكتبية ذات طبيعة نمطية تؤدى وفقاً لقواعد وتعليمات ولا تتطلب تفسير أو استخلاص مبادىء أو قواعد أو التعديل فيها وتتضمن أعمال القيد بالدفاتر . وتزاول أعمال هذه المجموعة فى مجالات الخدمة المختلفة ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الخامسة . ويتطلب شغل وظائف

هذه المجموعة تأهيلا علمياً مناسبا إلى جانب توافر الخبرة فى مجال العمل .

٦ ــ الوظائف الخاصة بالخدمات المعاونة وتشمل جميع الوظائف التى تكون واجباتها ومسئولياتها الاشراف أو القيام بأعمال لا تتطلب سوى مجهود جسمانى دون حاجة إلى مهارات حرفية أو مهنية وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة السادسة . ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة الصلاحية والالمام بالقراءة والكتابة .

رابعاً : نظام الوظائف العليا :

وقد وضع القانون للوظائف العليا تنظيما مستقلا لم يتحقق فى ظل التشريعات القديمة ، إذ خصص له أعلى المستويات الوظيفية . وإن كان ذلك التخصيص لم يكن ـ فى رأينا ـ سوى مجرد نصوص مدونة غير مطبقة . إذ أنه لم يؤد إلى إيجاد كادر متميز أو نظام خاص يحكم الوظائف العليا دون غيرها (كما هو الحال فى فرنسا والولايات المتحدة) ، فما زال الأمر يختلط عملا فى كثير من الأحيان ، وذلك بين وظائف الادارة العليا وغيرها من الوظائف .

وقد قسم القانون مستوى الادارة العليا إلى ثلاث فئات وظيفية ، وهى فئة مدير عام (وهى المعادلة للفئة الأولى فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) ، فئة وكيل الوزارة ، فئة وكيل أول الوزارة . وهو كما نرى عدد محدود من الفئات وذلك على عكس الحال فى فرنسا التى يوجد بها عدد كبير من المستويات الوظيفية لشاغلى وظائف الادارة العليا دون مبرر . ويعتبر ذلك من حسنات النظام الحالى فى مصر[1] .

هذا ونحن نلاحظ على نظام الوظائف العليا فى مصر مايلى[2] :

---

(١) وكان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يقسم كادر الوظائف العليا الى سبع درجات وظيفية شاملة درجة الوزير .

(٢) راجع : محمود مختار محمد منصور ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ من الأصل الفرنسى ، ص ١٢١ من الترجمة العربية . وكذلك ، زكى محمود هاشم ، الاختيار لشغل الوظائف العليا بالجهاز الحكومى ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الاداريه ، جامعه الدول العربية ، القاهرة ، ابريل سنة ١٩٧٠ ، ص ٨ وما بعدها .

(أ) لايوجد به تعريف محدد وقاطع لمستوى «الإدارة العليا» أو تمييز واضح بين الوظائف العليا ووظائف المستوى الأدنى. كما أنه لاتجمع بين الوظائف العليا مجموعة مشتركة من المواصفات ومتطلبات التأهيل، ذلك ان أعمال هذه الوظائف غير معروفة على وجه الدقة، ولاتعبر مسمياتها الوظيفية عن اختصاصات ومسئوليات محددة، ولازالت هذه المسميات - شأنها شأن سائر المسميات الوظيفية عموما - تعبر عن درجات مالية معينة يتحدد بموجبها الراتب الذى يتقاضاه شاغل الوظيفة، أكثر من تعبيرها عن أعمال محددة يمارسها شاغل الوظيفة. وكثيرا مانجد موظفين يشغلون درجة «وزير» أو درجة «وكيل وزارة» دون أن يكونوا مسئولين عن أعمال وزارة معينة، بل يتقاضون الراتب المخصص لتلك الدرجات فقط(١).

والنتيجة التى تترتب على ذلك هى وجود وظائف من ذلك المستوى لاتدخل فى وظائف الإدارة العليا حقيقة. إذ ان اعتبار وظيفة معينة من الوظائف العليا يقتضى ان يتولى شاغل تلك الوظيفة مسئولية القيادة والاشراف بالنسبة لاعمال وموظفى المنظمة كلها كوحدة واحدة، سواء أكان ذلك الاشراف كليا او جزئيا فى حدود اختصاصات معينه. وقد يمتد الاشراف ليشمل عدداً كبيرا من المنظمات.

ولاينطبق هذا المفهوم للوظائف العليا دائما على الوظائف التى يحتل شاغلوها ذلك المستوى، بل قد يمارسون اعمالا مختلفة ومتنوعة قد تكون اقرب إلى وظائف الادارة الوسطى او إلى الوظائف الاستشارية، مثل وظيفة مدير إحدى

---

(١) ومن ذلك على سبيل المثال ان رؤساء الاجهزة المركزيه المستقله فى مصر يشغلون درجه «وزير»، وان بعض مديرى المصالح العامه يشغلون درجه «وكيل وزاره» وان بعض وكلاء المصالح يشغلون الفئه الاولى المخصصه اصلا لوظيفه «مدير عام»، وهكذا.

يراجع - كمثال آخر - مانص عليه القرار الجمهورى رقم ١٥٢٨ لسنه ١٩٦١ الخاص بلائحة نظام العاملين بالمؤسسات العامه من جواز تعيين مدير عام المؤسسه أو نائب المدير للتنفيذ على درجة «وكيل وزارة» أو «وكيل وزارة مساعد»، أو تعيين المدير على درجه «مدير عام»، وهكذا. الجريده الرسميه، السنة الرابعه، العدد رقم ٢٣٨، الصادر بتاريخ ١٧ اكتوبر سنه ١٩٦١، ص ١٥٣١.

الادارات الفرعية للمصلحة . أو وظيفة المستشار القانونى لها ، إلى غير ذلك[١] . وقد ساعد على ذلك أن الترقية إلى وظائف الادارة العليا لاتتم دائما ـ من الوجهة العملية ـ بناء على احتياج الادارة إلى من يتحمل أعباء قيادية معينة ، ولكنها تتم كثيراً لأسباب شخصية ومالية مراعاة لمصلحة الموظف ذاته . ويعتبر ذلك نتيجة طبيعية لعدم وجود تحليل موضوعى سليم لأعمال الوظائف وتحديد دقيق لمواصفاتها ومتطلباتها ، فضلا عن غلبة العوامل الشخصية وعنصر الأقدمية على ترقية الموظفين العموميين .

كما أن الموظف المرقى أو المعين فى تلك الوظائف لايتم اختياره دائما بناء على توفر الصفات القيادية فيه أو أية عناصر موضوعية أخرى ، بل قد يتم اختياره بناء على أقدميته أو على العلاقات الشخصية التى تربطه برؤسائه فى العمل . بينما قد يوجد بالادارة من تتوفر فيه هذه الصفات ، ويتخطاه الاختيار لأنه أحدث أو لعدم قدرته على إرضاء أهواء رؤسائه .

(ب) جرى العمل فى مصر على اختيار الفنيين لشغل وظائف الإدارة العليا ، دون التحقق من توفر الصفات الإدارية اللازمة لتحمل مسئولية القيادة . إذ تعتمد الوظائف فى الادارة العليا اعتمادا أساسيا على الخبرة الادارية والقدرة على قيادة مجموعة من كبيرة الأشخاص وحسن التصرف فى المشاكل الادارية المعقدة أكثر من اعتمادها على الخبرة الفنية فى تخصص معين بالذات . ذلك أن شاغل الوظيفة العليا يتولى قيادة عدد ضخم من الموظفين ذوى التخصصات المختلفة ، كما يتولى تسيير جميع أعمال القطاع الذى يشرف عليه سواء ماكان منها إدارياً أو فنيا .

ولهذا نرى أن توضع لكل وظيفة من الوظائف العليا مواصفات موضوعية ومتطلبات تأهيل معينة شأنها فى ذلك شأن سائر الوظائف التى تدخل فى نظام الترتيب . على أن تتفق تلك المواصفات والمتطلبات مع طبيعة مسئوليات

---

(١) زكى محمود هاشم ، الاختيار لشغل للوظائف العليا بالجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٩ .

شاغل الوظيفة العليا ، مما يستوجب وضع الصفات القيادية والخبرة الادارية الطويلة فى المقام الأول ، على أن يحظى التخصص الفنى بعد ذلك بالاعتبار التالى، بحيث يكفى مجرد الاحاطة بالأمور الفنية التى يتخصص فيها القطاع الذى يشرف عليه شاغل الوظيفة العليا ، بالقدر الذى يكفيه لتفهم المشاكل الفنية للقطاع والعمل على حلها بمعرفة الخبراء الفنيين لذلك القطاع .

خامسا : خطة الجهاز المركزى لترتيب الوظائف العامة :

هذا وقد مرت عملية ترتيب الوظائف العامة فى الجهاز الادارى للدولة ـ منذ النص عليها تشريعيا بموجب القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ـ بالمراحل التالية(١).

(أ) وضع برنامج الترتيب :

عنى الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى يوليو سنة ١٩٦٤ بوضع برنامج لنظام ترتيب الوظائف تناول فيه التعريف بهذا النظام ، وإنشاءه ، وتنفيذه ، ومتابعته ، وذلك على النحو التالى(٢) :

الجزء الأول : التعريف بنظام ترتيب الوظائف :

وقد حدد الجهاز المذكور فى ذلك الجزء مفهوم الترتيب ، مقررا أنه يتمثل فى تقسيم الوظائف إلى مجموعات أو فئات ، وذلك على أساس تشابهها فى صفة

---

(١) يراجع : أحمد رشيد ، نظرية الادارة العامة (العملية الادارية فى الجهاز الادارى) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ٤٣٧ وما بعدها .

وحمدى أمين عبد الهادى ، ترتيب الوظائف العامة طبقا لاعمالها ومسئولياتها ، مجلة العلوم الادارية ، الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، ديسمبر ١٩٦٥ ، بحث مقدم للمؤتمر العربى الثالث للعلوم الادارية المعقودة بالقاهرة فى أكتوبر ١٩٦٥ ، ص ١٣٠ .

وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٤٠١ وما بعدها .

(٢) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، ارشادات فى نظام ترتيب الوظائف ، المرجع السابق ، ص ٥ وما بعدها .

أو أكثر . ثم تطرق إلى أهداف الترتيب ، فقرر أن الترتيب يهدف إلى نشر لغة ومصطلحات وظيفية موحدة ، مع إعداد ميزاليات معبرة للوظائف . هذا فضلا عن المساعدة فى عمليات الاختبار والتعيين والنقل والترقية . وكذلك المساعدة فى عمليات تقويم العاملين ، إلى جانب المساعدة فى عمليات التدريب والمساعدة فى عمليات الاصلاح الادارى .

وقد تناول الجهاز المذكور أيضاً المصطلحات المستخدمة فى الترتيب . ثم أشار أخـــيراً إلى العمليات الرئيسية المتعلقة بنظام ترتيب الوظائف ، متمثلة فى إنشائه ، وتنفيذه ، ومتابعته . وهى العمليات التى تناولها الجهاز بالتفصيل فى الأجزاء الثلاثة التالية من برنامجه .

الجزء الثانى :

إنشاء نظام ترتيب الوظائف :

وقد قسم الجهاز عملية إنشاء نظام ترتيب الوظائف إلى المراحل الست التالية:

١ — مرحلة جمع الحقائق والبيانات اللازمة لأغراض الترتيب :

ويستلزم العمل فى هذه المرحلة تكوين لجنة بالوحدة لتقوم بتخطيط العمل وتوفير امكانياته وإصدار القرارات والتعليمات التى تضمن سلامة التنفيذ ، كما تقوم بالاشراف والتوجيه وحل المشاكل التى تعوق التنفيذ . كما يستلزم إنشاء إدارة فرعية للتنظيم فى داخل الوحدة يتناسب عدد أعضائها مع حجم تلك الوحدة ومع عدد وظائفها للتفرغ لعمليات ترتيب الوظائف بها . وأخيراً تخصص مجموعة من العاملين بالوحدة للقيام بدور ضباط الاتصال وإمداد الادارة الفرعية للتنظيم بالحقائق والبيانات اللازمة لعملية الترتيب . هذا وتتلخص تلك الحقائق والبيانات فيما يلى : القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات السائدة فى الوحدة — الخرائط التنظيمية التى توضح الهيكل التنظيمى للوحدة - اختصاصات كل قسم من أقسام الوحدة - بيانات عن العاملين فى كل قسم - بيانات عن الوظائف القائمـــة فى كل قسم .

٢ — مرحلة وصف الوظائف:

وتبدأ هذه المرحلة بإعداد وصف دقيق لكل وظيفة يبرز خصائصها وسماتها الرئيسية ، ويكون أساساً لتنفيذ المراحل التالية لنظام الترتيب . ويبدأ ذلك بكتابة وصف للوظيفة يتضمن عنصرين : إسماً للوظيفة يكون مختصراً وسهل الاستعمال ، ووصفا عاما لها يبين موقعها فى الهيكل التنظيمى ، والغرض منها ، والإشراف والمراجعة اللذين تخضع لهما وما تتضمنه من مسئوليات إشرافية وغير إشرافية ، والظروف التى تؤدى فيها . وتتمثل الخطوة التالية داخل هذه المرحلة فى إعداد بيان بواجبات الوظيفة مبوبة تبويبا منطقيا ومعبراً عنها تعبيرا واضحا لا غموض فيه ، ومقسمة إلى واجبات اساسية وواجبات عرضية أو موسمية[١] . بينما تتمثل الخطوة الاخيرة فى تحديد الحد الأدنى من مطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يشغل الوظيفة . وتشمل هذه المطالب : المعارف والقدرات والمهارات والصفات العامة - المؤهلات الدراسية والخبرات والتدريب - الرخص والشهادات وما إليها .

ويلاحظ انه عند التطبيق العملى لتلك المرحلة اكتفت الوحدات الإدارية بالاعتماد على المؤهل الدراسى ومدة الخبرة العملية فقط كمطلبين للتأهيل لكافة الوظائف بجميع أنواعها ومستوياتها ، ولم تهتم بالتدريب أو المعارف أو القدرات

---

(١) يفرق الجهاز المركزى بين اصطلاح (اختصاصات) وأصطلاح (واجبات) فيقول ان الاختصاص يحدد الاهداف العامه للوظيفه ، بينما الواجبات هى العمليات الاجرائيه او الماديه التى تؤدى الى تحقيق هذه الاهداف . بينما يرى الدكتور سليمان الطماوى ان مصطلحات « المسئوليات » و « السلطات » و « الاختصاصات» و « الواجبات »هى جميعا مترادفات تعبر عن معنى واحد وهو « الاختصاصات » وهو الاصطلاح المقابل لاصطلاح « الاهليه » فى القانون الخاص . ومع تاييدنا لوجهه نظر أستاذنا الطماوى الا انه ليس ثمة ما يمنع ان يستعمل اصطلاح « واجبات » للتعبير عن التفاصيل الدقيقة التى تتضمنها « الاختصاصات » العامة لوظيفة ما . تراجع ارشادات الجهاز المركزى ، المرجع السابق ، ص ٢٤ .

وكذلك سليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، هامش ص ٣٨٤ ، ٣٨٥ .

أو المهارات أو سائر العناصر التى لها أهميتها كمطالب للتأهيل فى كثير من الوظائف . بل واكتفت أيضاً بمستوى المؤهل الدراسى فقط . دون الالتفات إلى نوعيته ومدى اتفاقه مع طبيعة أعمال الوظيفة ، مما يعتبر قصوراً فى تطبيق مبدأ موضوعية الترتيب[١] .

٣ — مرحلة تحليل الوظائف :

ويقصد بتحليل الوظيفة - من وجهة نظر الجهاز المركزى - تفتيت الوظيفة إلى مكوناتها الاساسية ، وإبراز جميع العناصر التى تتصل بواجباتها ومسئولياتها وتقدير أثر كل عنصر على درجة الصعوبة ومستوى المسئولية فيها ، ثم تقدير أثر هذه العناصر مجتمعة على الدرجة الاجمالية لصعوبة واجبات الوظيفة ، وعلى المستوى الكلى لمسئولياتها .

وقد حاول الجهاز المذكور أن يوضح ذلك التعريف المبهم لعملية التحليل ، فحدد عوامل التحليل بما يلى : واجبات الوظيفة ومدى تنوعها — الاشراف الذى تخضع له الوظيفة — إشراف الوظيفة على أعمال الغير — المسئوليات غير الاشرافية — المطالب العقلية والبدنية — ظروف العمل — مطالب التأهيل اللازمة لأداء العمل .

٤ — مرحلة إنشاء فئات الوظائف وإعداد مواصفاتها :

وقد قسمت هذه المرحلة إلى ثلاث خطوات . تبدأ أولاها بتقسيم الوظائف على أساس نوع العمل فقط ، بغض النظر عن درجة الصعوبة أو مستوى المسئولية فتقسم الوظائف أولا إلى مجموعات تضم أوجه النشاط المتجانس ، ثم تقسم كل

---

(١) يراجع : الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، برامج القادة الاداريين ، مؤتمر عن دور المنظمة فى رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع العام ، المنعقد فى الفترة من ٤/٨ الى ١٩٧٢/٥/٤ ، الهيئة العامة لشئون المطابع الاميريه ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ١٨٢ .

وزكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الافراد والعلاقات الانسانية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ وما بعدها .

مجموعة إلى مجموعات نوعية تضم كل مجـــوعة منها الوظائف التى تشترك فى تخصص واحد .

أما الخطوة الثانية فتقضى بتقسيم الوظائف فى كل مجموعة من المجموعات النوعية إلى مجموعات تتشابه فى درجة صعوبة العمل ومستوى المسئولية ، ويطلق على كل مجموعة منها اسم « الفئة » . وتتحدد لوظائف كل فئة تسمية موحدة وأجر موحد ومطالب تأهيل واحدة .

هذا فى حين أن الخطوة الثالثة تتمثل فى إعداد مواصفات الفئات . فيعد بيان مكتوب لكل فئة، يتضمن اسم الفئة وتعريفاً عاماً لها وللوظائف التى تحتويها ، ويحدد مميزات الفئة وخصائصها ، ويضع أمثلة تصويرية لبعض وظائف الفئة ، ويبين الحد الأدنى من مطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يشمل إحدى وظائفها .

٥ — مرحلة تقويم الفئات وتحديد الدرجات المالية التى توضع فيها :

ويتم فى هذه المرحلة تحديد العلاقة بين الفئات المختلفة ، مما يستوجب تحديد أهمية كل منها ومستواها بالنسبة لسائر الفئات . ويطلق على هذه العملية (تقويم الفئات) . إذ أن تحديد مستوى كل فئة يؤدى إلى تحديد الدرجة المالية التى توضع فيها[١] .

---

(١) درج البعض على استخدام تعبير « تقييم » ، كما يستخدمه أيضا الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى نشراته ، وقد أورده المشرع فى قوانين العاملين وغيرها ، حتى أصـــبح خطأ لغويا شـــائعا . والصـــحيح هو تعبير « تقويم » ذلك أن مختار الصـــحاح يقول فى هذا الخصـــوص أن « القيمة هى واحدة القيم ، وقوم السلعة تقويما . وأهل مكة يقولون (أستقام) السلعة وهما بمعنى واحد . وكذلك قوم الشىء تقـــويما أى مســـتقيم . وقد ورد فى كتاب المصباح المنير فى غريب الشرح الكبير للرافعى : قومت المتاع أى جعلت له قيمـــة معلومة . كما جاء فى كتاب « المنجد فى اللغـــة والاداب والعلوم » للويس معلوف : قوم المتاع أى جعل له قيمة معلومة .

راجع مختار الصحاح ، الشيخ الامام محمد بن أبى بكر بن عبد القادر الرازى ، عنى بترتيبه محمود خاطر ، ضبط الشيخ حمزة فتح الله ، طبعـــة

ويتم تقويم الفئات بأن تعقد مقابلة بين مواصفات أعلى فئة ـ فى كل مجموعة نوعية على حدة ـ وبين تعاريف الدرجات المالية السابق إعدادها ، بهدف تحديد الدرجة المالية المناسبة لها . وتجرى نفس المقابلة بالنسبة لأدنى فئة في المجموعة النوعية بهدف تحديد الدرجة المالية المناسبة لها أيضا . ثم توضع باقى فئات المجموعة النوعية فى الدرجات المالية المناسبة لها تباعا ، والتى تقع بين الدرجتين اللتين وضعت فيهما أعلى فئة وأدنى فئة فى المجموعة .

٦ — مرحلة معادلة فئات الوظائف على مستوى الدولة :

يقضى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بأن تقوم مختلف وحدات الجهاز الإدارى للدولة بعمليات وصف الوظائف الموجودة بهيكلها التنظيمى ، وتحليل تلك الوظائف وتحديد مجموعاتها بصورة مبدئية . واقتراح الدرجات المالية المناسة التى توضع بها . وبذلك يكون على كل وحدة أن تقوم بإعداد مشروع لترتيب وظائفها على ضوء الإرشادات والقواعد الصادرة من الجهاز المركزى . ويقوم الجهاز بتجميع مشروعات الترتيب ودراستها والتنسيق بينها واستخلاص مشروع موحد منها .

الجزء الثالث : تنفيذ نظام ترتيب الوظائف :

وينقسم هذا الجزء إلى أربع مراحل تتمثل فيما يلى :

١ — مرحلة إلحاق الوظائف المفردة بفئاتها : ويتم فى ظل هذه المرحلة تحديد الفئة التى تنتمى إليها كل وظيفة فى كل وحدة إدارية على حدة . فيتم أولا

=

دار المعارف ، راجعتها وحققتها لجنة من علماء العربية بالاشتراك مع مؤسسة دار المعارف بمصر ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ٥٥٧ ، وكذلك طبعة المكتبة الاموية بيروت ودمشق ، ١٩٧٨ ، ص ٥٢٥ .

والمصباح المنير فى غريب الشرح الكبير للرافعى ، تاليف العالم العلامة أحمد بن على المقرى الفيومى المتوفى فى سنة ٧٧٠ هجرية ، الجزءالأول والثانى نظارة المعارف العمومية ، تصحيح الشيخ حمزة فتح الله ، الطبعة الثانية ، المطبعة الاميرية بمصر ، القاهرة ، ١٩٠٩ ، ص ٨٠٢ .

والمنجد فى اللغة والاداب والعلوم ، تاليف لويس معلوف ، الطبعة الثامنط
والمنجد في اللغة والاداب والعلوم ، تاليف لويس معلوف ، الطبعة الثامنة

تحديد مجموعة الوظائف والمجموعة النوعية التى توضع فيها الوظيفة ، بإجراء مقابلة بين خصائص الوظيفة بعد تحليلها وبين التعاريف الموحدة التى وضعها الجهاز المركزى للمجموعات والمجموعات النوعية . ثم يتم تحديد الفئة التى توضع بها الوظيفة بإجراء مقابلة بين خصائص الوظيفة وبين مواصفات الفئات التى وضعها الجهاز المركزى .

٢ — مرحلة إعداد جداول الوظائف واعتمادها : وتتمثل هذه المرحلة فى إعداد جداول تتضمن الوظائف القائمة فى كل وحدة إدارية على حدة . ومسميات تلك الوظائف وفئاتها ودرجاتها موزعة على فروع هيكلها التنظيمى . وترسل هذه الجداول إلى الجهاز المركزى لاعتمادها تنفيذاً لنص القانون .

٣ — مرحلة نقل العاملين إلى الوظائف الجديدة : وبمقتضاها يتم نقل العاملين إلى الوظائف بعد أن تم ترتيبها على أساس مطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يقوم بشغلها . ويجب أن يراعى أثناء هذه المرحلة ضرورة مواجهة المشاكل التى قد تنشأ عن النظام الجديد وحلها ، وإصلاح المفارقات التى تترتب عليه ، ونقل كل موظف إلى الوظيفة التى تناسبه من حيث مطالب التأهيل ومن حيث الأجر ، بشرط ألا يؤدى ذلك إلى الإضرار بالموظف ، وخاصة من الناحية المادية حيث لا يجوز الانتقاص من المرتب الذى يتقاضاه فعلا .

٤ — مرحلة بحث الشكاوى والتظلمات : وهى المرحلة الأخيرة التى تقتضيها قواعد العدالة وضرورة تدارك الأخطاء التى قد تنشأ عن تطبيق النظام ، إذ يجب أن تتاح الفرصة للعاملين الذين خضعوا لنظام الترتيب أن يتقدموا بالشكاوى خلال مهلة محددة للتظلم من القرارات الإدارية الصادرة بترتيب وظائفهم . ولا يجب أن يكون الهدف من ذلك مجرد إرضاء الموظفين شخصياً ، أو إعطائهم ما لاحق لهم فيه ، أو مساومتهم فى أوضاعهم الوظيفية واختيار أنصاف الحلول ، بل يجب أن يكون الهدف الأساسى هو تصحيح النظام وتدارك ما به من قصور ، بغية الوصول إلى أكثر النظم دقة وعدالة وأقربها إلى مبادىء التنظيم العلمى .

الجزء الرابع : متابعة نظام ترتيب الوظائف :

ما من شك فى أن الجهود التى تبذل فى عملية ترتيب الوظائف يجب ألا تقف عند حد الانتهاء من مرحلة تنفيذ النظام ، بل يجب أن تستمر طالما استمر النظام ذاته قائماً . فنظام ترتيب الوظائف يحتاج إلى المتابعة المستمرة حتى يواكب التطورات المتتابعة التى تلحق بنظام الخدمة المدنية وبالجهاز الادارى للدولة . فهناك وظائف جديدة تنشأ ، ووظائف قائمة تحتاج إلى الالغاء ، وغيرها تستوجب التعديل سواء من حيث مكانها فى الهيكل الوظيفى ، أو من حيث ما تتضمنه من اختصاصات وواجبات ، أو من حيث مطالب التأهيل اللازمة لشغلها الخ . كما أن هناك بصفة مستمرة تطور فى طرق العمل وفى برامج الادارة وفى اختصاصات الادارات المختلفة ، إلى غير ذلك من تعديلات .

وتستلزم كل هذه التطورات بالضرورة إعادة النظر فى نظام ترتيب الوظائف بصفة دورية ، ليتسنى ترتيب الوظائف المنشأة حديثاً ، وإعادة ترتيب الوظائف القائمة ، وتحديد الفئة المناسبة لكل منها .

(ب) وضع معايير الترتيب :

وضع القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ [١] ، فى مادته الأولى تعاريف محددة للمصطلحات التى تستخدم فى تنفيذ نظام ترتيب الوظائف . وقد حدد فى المادة الثانية الأسس التى يتم عليها ذلك الترتيب . وقد عهد ذلك القرار إلى الجهاز المركزى للتنمية الإدارية — بالتعاون مع وحدات الجهاز الإدارى للدولة — بوضع المعايير التى يتم على أساسها وضع الوظائف فى مجموعاتها ودرجاتها المناسبة ، وخاصة الأسماء الموحدة لفئات الوظائف ومواصفات تلك الفئات والتعاريف الموحدة للدرجات التى توضع فيها الفئات . وكذلك عهد إليه بوضع النظام الخاص بتسجيل هذه المعايير ونشرها وحفظها فى سجلات

---

(١) الصادر بتاريخ أول يوليو سنة ١٩٦٤ . يراجع نظام العاملين المدنيين بالدولة ، المرجع السابق ، ص ٤٢ وما بعدها .

ومعاونة وحدات الجهاز الإدارى للدولة ـ مراجعة معايير الوظائف بين الحين والآخر ، وتعديلها أو إلغاء بعضها أو إعداد غيرها حسب الظروف .

وقد أشار القرار الجمهورى المذكور فى مادته الثانية إلى أن الأساس فى وضع الوظيفة فى فئتها المناسبة هو نوع العمل ، ومستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسئوليات ، ومطالب التأهيل اللازمة لأداء العمل فى هذه الوظيفة . أما الأساس فى وضع الفئة فى درجتها المناسبة فهو مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسئوليات ، ومطالب التأهيل اللازمة لأداء أعمال الوظائف فى هذه الفئة .

كما حدد القرار الوزارى رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ (١) ـ بشكل تفصيلى موسع ـ المعايير التى تستخدم فى وضع الوظائف فى مجموعاتها وفئاتها ودرجاتها المناسبة فى المرحلة الأولى لنظام ترتيب الوظائف ، وبحيث تكون تلك المعايير نافذة فى ميزانية الوظائف اعتباراً من الميزانية العامة للدولة للسنة المالية ١٩٦٥/١٩٦٦ وقد حدد القرار المذكور تعاريف ثلاث مجموعات رئيسية للوظائف وهى مجموعة الوظائف التخصصية ، ومجموعة الوظائف الفنية ، ومجموعة الوظائف العامة .

ثم حدد التعاريف ومواصفات الفئات للمجموعات النوعية لفئات الوظائف التى تنقسم إليها مجموعة الوظائف العامة وهى المجموعة النوعية لفئات الوظائف التنظيمية والإدارية ، والمجموعة النوعية لفئات الوظائف المكتبية ، والمجموعة النوعية لفئات وظائف الخدمات المعاونة .

وقد أورد المنشور رقم ١ الصادر من الجهاز المركزى للتنمية الإدارية بيانا لكيفية استخدام معايير ترتيب الوظائف التى وردت فى القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ ، فقرر أن تعريف كل مجموعة من مجموعات الوظائف يتضمن بيانا بمجالات العمل فى تلك المجموعة وأمثلة لأنواع النشاط فيها .

---

(١) الصادر من رئيس الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى يناير سنة ١٩٦ ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٥ لسنة ١٩٦٥ ، ٦ يناير ١٩٦٥ ، ص ٩ ـ ٤٢ .

وعن طريق تعاريف مجموعات الوظائف يمكن تحديد المجموعة التى تقع فيها كل وظيفة بالمقارنة بين تلك التعاريف وبين أوصاف الوظائف التى تقوم الوحدة الإدارية باعدادها .

أما تعريف كل مجموعة من المجموعات النوعية للوظائف فيتضمن بيانا تفصيليا بأنواع العمل فيها . وعن طريق تعاريف المجموعات النوعية للوظائف يمكن تحديد مجالات التخصص بالنسبة لواجبات كل وظيفة بالمقارنة بين تلك التعاريف وبين أوصاف الوظائف فى كل مجموعة وظائف ، وتحديد المجموعة النوعية التى تقع فيها كل وظيفة .

وأما تعريف الدرجة فيتضمن بيانا بفئات الوظائف التى تتضمنها ، وواجبات ومسئوليات هذه الوظائف ، ومطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يشغلها . وعن طريق تعاريف الدرجات يمكن تقويم الفئات التى تنقسم إليها المجموعات النوعية للوظائف ، بالمقارنة بين تلك التعاريف وبين مواصفات الفئات ، وتحديد المجموعة التى توضع فيها كل فئة .

وفيما يتعلق بتعريف مواصفة الفئة فهو يتضمن بيانا بوظائف الفئة ، والحدود بينها وبين وظائف الفئات الأعلى أو الأدنى فى نفس المجموعة النوعية ، والخصائص التى تميز وظائف الفئة عن غيرها من الوظائف ، وعن طريق مواصفات الفئات يمكن تقويم الوظائف بالمقارنة بين تلك المواصفات وبين الوصف التحليلى لكل وظيفة ، وتحديد الفئة التى توضع فيها كل وظيفة .

(ج) التدرج الزمنى لتنفيذ برنامج الترتيب :

عنى الجهاز المركزى — فى المنشور رقم ١ المشار إليه — بوضع البرنامج الخاص بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف ، وذلك على أساس التدرج الزمنى ، على أن ينفذ على مرحلتين تتمثلان فيما يلى :

١ — المرحلة الأولى : وتشمل عمليتين أساسيتين وهما :

(١) عملية وضع الخطوط العريضة لنظام الترتيب بالنسبة للوظائف التخصصية

والفنية . ويقتضى ذلك قيام وحدات الجهاز الإدارى للدولة بتقسيم الوظائف التى يزاول شاغلوها أعمالا فنية إلى مجموعتين عامتين ، إحداهما للوظائف التخصصية والأخرى للوظائف الفنية . على أن تقوم بعد ذلك بتقسيم الوظائف فى كل من المجموعتين العامتين إلى عدد من الفئات (حسب ما ورد فى الجدول المرافق للقرار الوزارى رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ الصادر من رئيس الجهاز) .

(ب) عملية وضع القواعد التفصيلية لنظام الترتيب بالنسبة للوظائف الإدارية والكتابية والعمالية . وهى تقتضى أن تقوم وحدات الجهاز الإدارى للدولة بتقسيم الوظائف التى يزاول شاغلوها أعمالا إدارية أو كتابية أو عمالية (ويطلق عليها جميعا مجموعة الوظائف العامة) إلى ثلاث مجموعات نوعية إحداها للوظائف التنظيمية والإدارية ؛ والثانية للوظائف المكتبية ، والأخيرة لوظائف الخدمات المعاونة . ثم تقوم بتقسيم الوظائف فى كل من المجموعات الثلاث إلى عدد من الفئات ، ويوضع لكل فئة اسم يدل على نوع التخصص بها وعلى مستواها الوظيفى ، ثم تعد لكل فئة مواصفاتها التفصيلية التى توضح تعريف الفئة ، والخصائص المميزة لواجباتها ومسئولياتها ، وبعض الأمثلة التصويرية لاعمالها ، ومطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يقوم بشغلها .

٢ — المرحلة الثانية : وتشمل عملية وضع القواعد التفصيلية المتعلقة بنظام الترتيب بالنسبة للوظائف التخصصية والفنية (وهى الوظائف التى لم توضع لترتيبها فى المرحلة السابقة سوى الخطوط العريضة فقط) . وهذا هو مايوجب أن تقوم وحدات الجهاز الإدارى للدولة بتقسيم الوظائف التخصصية والفنية بها إلى مجموعات نوعية وفئات . ويقوم الجهاز المركزى باصدار المعايير اللازمة لها . وتستخدم تلك المعايير فى إعداد ميزانيات تلك الوحدات عن السنوات المالية التالية .

ويبرر هذا التقسيم المرحلى أن الوظائف التخصصية والفنية فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة كثيرة العدد ومختلفة الأنواع ومتباينة الاختصاصات ، بشكل يصعب معه ترتيبها ترتيبا موحداً على مستوى الدولة كلها فى مرحلة

واحدة أو فى زمن قصير ، كما يصعب الاعتماد فى دراستها وترتيبها على عينة واحدة تؤخذ من وحدة إدارية بذاتها وتطبق على بقية الوحدات . هذا فى حين أن الوظائف الإدارية والكتابية والمالية تكاد تكون وظائف نمطية متكررة تتشابه فى معظم مواقع العمل . لذا لايحتاج الأمر إلى دراستها على الطبيعة فى جميع الوحدات دراسة تفصيلية شاملة ، بل يمكن الاعتماد على نماذج منها لاستنباط نظام موحد يطبق على بقية القطاعات .

(د) كيفية نقل العاملين إلى الوظائف الجديدة :

نصت المادة الثالثة من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن يحدد رئيس الجمهورية أحكام ترتيب وتوصيف وتقويم الوظائف وإعادة تقويمها ، كما يحدد إجراءات نقل العاملين إلى الوظائف الواردة بجدول توصيف الوظائف وموعد بدء نفاذ أحـكام التوصيف والتقويم عليهم .

وتطبيقا لتلك المادة — وبعد نحو ثلاث سنوات من صدور القانون — صدر القرار الجمهورى رقم ٣٥٢ لسنة ١٩٧٤ بتاريخ ١٩ مارس سنة ١٩٧٤ [١]، بشأن أحكام ترتيب وتوصيف وتقويم الوظائف ونقل العاملين إلى الوظائف الواردة بجداول التوصيف ، ليحل محل القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ السابق صدوره لنفس الهدف فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

هذا ويلاحظ على التعاريف التى أوردها القرار أنه عرف الفئة الوظيفية بأنها شريحة من الأجر لها ربط مالى طبقاً لجدول المرتبات الملحق بنظام العاملين المدنيين بالدولة . كما أنه عرف المستوى بأنه ربط يتضمن عدداً من الفئات الوظيفية طبقا لجدول المرتبات الملحق بذلك النظام .

ونحن نرى أن هذه التعاريف غير موفقة . لأن المشرع عبر بها عن الفئة

---

(١) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ١٣ لسنة ١٩٧٤ ، ٢٨ مارس سنة ١٩٧٤ ، ص ١٥٠ وما بعدها .

والمستوى تعبيراً مالياً بحتاً . فحدد مفهوم كل منهما بمقدار ما يدفع لشاغليهما من أجر ، فى حين أن « الفئة » و « المستوى » هى مصطلحات وظيفية تعبر عن مجموعات من الوظائف التى تتفق فيما تتضمنه أعمالها من صعوبة ومسئولية بغض النظر عن الأجر الذى يتقرر لها فيما بعد . وإذا كان يتقرر لها مستوى موحد من الأجور عند تقويمها ، فإن ذلك يأتى نتيجة لاحتوائها على أعمال ذات صعوبة ومسئولية متشابهة . ولا يجوز أن يكون خضوعها لمستوى موحد من الأجور هو العنصر الأساسى فى تعريفها أو هو معيار التفرقة بينها وبين غيرها من الفئات أو المستويات .

ولاشك أن ذلك التعريف الذى أورده القرار لاصطلاح « المستوى » يؤكد أن المشرع لم يقم بتجميع الفئات الوظيفية فى مستويات على أساس موضوعى سليم ، يبرره اختلاف محدد وواضح بين نوعية أو مستوى الأعمال التى يتضمنها كل مستوى . بل كان مجرد تجميع عشوائى افتراضى لايستند إلى أسس علمية .

أما فيما يتعلق بكيفية نقل العاملين إلى الوظائف الواردة بتلك الجداول الجديدة فقد نصت المادة الخامسة من القرار على حالتين ، أولاهما تتعلق بالعاملين الذين يشغلون بالفعل وظائف تتوفر فيهم شروطها ومواصفاتها ، وتتفق فئاتهم الوظيفية مع الفئات المحددة لها ، حيث يظلون شاغلين لوظائفهم . وثانيتهما تتعلق بالعاملين الذين يشغلون وظائف لاتتوفر فيهم شروطها ومواصفاتها أولا تتفق فئاتهم الوظيفية مع الفئات المحددة لها ، حيث ينقلون إلى وظائف أخرى بنفس الوحدة تتوفر فيهم شروطها وتكون من نفس فئاتهم الوظيفية ، وإذا لم تتوفر لهم مثل تلك الوظائف ، فإنهم يستمرون فى وظائفهم بصفة مؤقتة إلى أن يتم نقلهم إلى وحدات إدارية أخرى تطبيقا لأحكام الفقرة (٢) من المادة ٢٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة (١) .

---

(١) نصت تلك الفقرة على جواز نقل العامل من وحدة الى أخرى بموافقة وزير الخزانة ((المالية)) اذا لم يكن مستوفيا لمواصفات الوظيفة التى يشغلها أو اى وظيفة أخرى خالية فى الوحدة التى يعمل بها .

وقد اتخذ القرار موقفاً جامداً لا يتسم بالمرونة بالنسبة للحالة الثانية . فقد أصر على بقاء العامل فى ذات الفئة الوظيفية التى يشغلها فعلا ولو كانت وظيفته قد قومت على فئة أخرى ، مع نقله إلى وظيفة أخرى من ذات الفئة . هذا فى حين أن الموضوعية تقتضى عدم الالتزام ببقاء الموظف فى ذات الفئة طالما أن الوظيفة التى يشغلها والتى تتوفر فيه شروطها ومواصفاتها قد قومت على فئة أخرى ، وإذا كانت مراعاة الظروف الشخصية للموظف تقتضى عدم نقله إلى فئة وظيفية أقل ، فإن الأمر يقتضى نقله إلى فئة وظيفية أعلى إذا كانت وظيفته قد قومت عليها .

وعلى النقيض من ذلك نجد أن استمرار الموظف فى وظيفته بصفة مؤقتة إلى أن يتم نقله إلى وحدة أخرى ، هو موقف يتسم بالمغالاة فى المرونة إلى حد أنه يعتبر ثغرة تسمح بالتغاضى عن تطبيق النص كله ، نظراً لأن القرار سمح باستمرار الموظف فى وظيفته دون أن يحدد مهلة معينة لنقله .

وقد اتخذت المادة الثامنة أيضاً موقفاً منتقداً حين نصت أن يتولى الجهاز المركزى للتنمية الإدارية مراجعة ترتيب الوظائف فى كل وحدة . فإذا ما تبين للجهاز أن وظيفة ما قد قومت فى فئة وظيفة أعلى من الفئة المناسبة لها أو أدرجت فى غير مجموعتها ، فله أن يطلب إلى السلطة المختصة تصحيح وضع هذه الوظيفة . فإذا كانت الوظيفة خالية يصدر قرار بالتصحيح فوراً . أما إذا كانت مشغولة فينفذ التصحيح عند خلوها من شاغلها .

ونحن نأخذ على هذا النص أنه أفرغ فى أسلوب قد يفهم منه أن للجهاز المركزى أن يطلب تصحيح وضع الوظيفة التى وضعت فى غير مكانها المناسب أو ألا يطلب ذلك . أى أن الجهاز يتمتع بسلطة جوازية فى طلب تصحيح وضع الوظيفة . وهو أمر غير جائز طالما قد ثبت وضعها وضعاً خاطئاً .

كما أن النص المذكور يقضى بتصحيح وضع الوظيفة التى قومت فى فئة وظيفية أعلى من الفئة المناسبة لها ، ولكنه لا يقضى بتصحيح وضع الوظيفة التى قد تكون قومت فى فئة وظيفية أدنى من الفئة المناسبة لها ، ولا شك أن هذه الحالة الأخيرة فى حاجة إلى التصحيح أيضا .

يضاف إلى ذلك أنه نص على ترك الوظيفة فى مكانها الخاطىء إذا كانت مشغولة ، وذلك حتى تخلو من شاغلها . وكان من الأفضل النص على تصحيح وضعها فوراً ولو اقتضى الأمر نقل شاغلها إلى وظيفة أخرى . فقد يستمر الموظف شاغلا للوظيفة بوضعها الخاطىء لمدة سنوات ، فى حين أن وضع الوظيفة فى غير مكانها الصحيح هو خطأ يجب تصحيحه دون تراخ .

(هـ) تحديد المجموعات النوعية ومطالب التأهيل :

اصدر رئيس الجهاز المركزى للتنمية الإدارية - تنفيذاً لأحكام القرار الجمهورى السابق الإشارة إليه - القرار رقم ١٤ لسنة ١٩٧٦ بتاريخ ١٤ أبريل سنة ١٩٧٦ ، بشأن تحديد وتعريف المجموعات النوعية التى تصنف فيها الوظائف ، وتحديد مطالب التأهيل اللازمة لها . وقد قام ذلك القرار بتقسيم الوظائف العامة إلى ٢٣ مجموعة نوعية مختلفة ، وأجاز إنشاء مجموعات نوعية اخرى ، كما أجاز تقسيم كل مجموعة نوعية إلى مجموعات فرعية . ووضع تعريفاً عاما لكل مجموعه ، كما حدد أمثلة لمجالات أعمال وظائف كل مجموعة . وأمثلة للجهات التى تمارس بها وظائفها ، والفئة المالية المناسبة لها ، ونوعية ومستوى المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل وظائفها ، كما أوجب القرار إلحاق كل وظيفة من الوظائف العامة بالدولة بالمجموعة النوعية المناسبة لها نوعاً ومستوى . واشترط الا يتم التعيين أو النقل او الترقية إلا لمن تتوفر فيهم شروط شغل الوظيفه فى جداول التوصيف الخاصة بالمجموعة النوعية التى يتدرجون تحتها . ويستثنى من هذا الشرط الموظفون الموجودون بالخدمة فعلا وقت صدور ذلك القرار [1] .

---

(١) والمجموعات النوعية التى أوردها ذلك القرار هى مجموعات وظائف الطب والصحه العامة - الطب البيطرى - الصيدله - الكيمياء والجيولوجيا - الهندسة - الزراعة - التعليم - الخدمات الدينية - الخدمات الاجتماعية - الاقتصاد والتجارة والمال - الفيزياء والرياضيات - القانون - الفنون والسياحة والاعلام - المكتبات والوثائق - التغذية والتدبير المنزلى - البحرية - تامين سلامة الطيران - السياسه والعلاقات الدولية - الوظائف الفنيه - الوظائف الصناعيه والحرفية - الوظائف التنظيمية والادارية - الوظائف المكتبيه - الخدمات المعاونه .

وقد أحسن ذلك القرار صنعاً حين قام بتقسيم الوظائف القائمة بالدولة إلى عدة مجموعات حسب نوعية تلك الوظائف . ولكن يؤخذ عليه إسرافه فى تحديد عدد تلك المجموعات . حيث قسم الوظائف العامة إلى ٢٣ مجموعة نوعية . وأجاز إنشاء مجموعات نوعية أخرى . كما أجاز تقسيم المجموعات النوعية إلى مجموعات فرعية ، وهو تشعب لا مبرر له حيث يؤدى إلى تعقيد عملية الترتيب والتقويم . ولا شك أن تجميع الوظائف العامة فى عدد أقل من المجموعات يحقق مزيداً من البساطة والوضوح والتناسق .

كما يؤخذ على القرار رقم ١٤ أيضاً تدخله فى تحديد المؤهلات الدراسية الواجب توافرها فيمن يشغل وظائف كل مجموعة والفئة المالية التى توضع بها تلك الوظائف ، فى حين أن كل مجموعة نوعية تضم تحتها عدداً كبيراً من الوظائف التى وإن اتفقت فى نوعيتها إلا انها تختلف عن بعضها البعض اختلافاً كبيراً من حيث مستوى المؤهلات الدراسية اللازمة لشغلها ، وبالتالى من حيث الفئة المالية المناسبة لها ، مما كان يوجب ترك تحديد تلك العناصر للجداول التفصيلية لتوصيف الوظائف التى توضع تطبيقاً لذلك القرار . ولذلك اضطر مصدر القرار إلى الإشارة إلى أن كل ما ورد به فى هذا الشأن هو مجرد أمثلة لا تنطبق على جميع الوظائف .

ويلاحظ على القرار المذكور أنه خالف أحكام القرار الجمهورى رقم ٣٥٢ لسنة ١٩٧٤ — الذى صدر تطبيقاً له — فيما يتعلق بالعاملين الموجودين بالخدمة فعلا والذين لا تتوفر فيهم شروط الوظائف التى يشغلونها . فقد استثناهم قرار رئيس الجهاز المركزى بصفة قاطعة من ضرورة توفر تلك الشروط مع استمرارهم فى وظائفهم الحالية . فى حين أن القرار الجمهورى نص على نقلهم إلى وظائف أخرى بنفس الوحدة تتوفر فيهم شروطها وتكون من نفس فئاتهم الوظيفية ، وإلا فإنهم يستمرون فى وظائفهم بصفة مؤقتة إلى ان يتم نقلهم إلى وحدات إدارية أخرى .

وبغض النظر عما وجهناه من انتقادات إلى القرار الجمهورى ، فلم يكن من

الجائز لقرار رئيس الجهاز المركزى أن يصدر مخالفاً له أو معدلا للقواعد التى وضعها والتى لا يجوز تعديلها إلا بقرار جمهورى .

ونحن نرى أن الحل المناسب هو أن العاملين الذين يشغلون وظائف لا تتوفر فيهم شروطها وتتوفر فيهم شروط شغل وظائف أخرى من نفس الفئة أو من فئة أعلى ينقلون إلى تلك الوظائف إن وجدت سواء بنفس الوحدة الادارية أو بوحدة أخرى وفى غير تلك الحالة فإن الموظفين يستمرون شاغلين لوظائفهم الحالية على أن يتم نقلهم لوظائف تتوفر فيهم شروطها فى خلال مدة محددة مالم تتوفر لهم شروط شغل وظائفهم الحالية خلال تلك المهلة . وعند خلو وظائفهم لا يعاد شلغها إلا بموظفين تتوفر فيهم مطالب التأهيل اللازمة لها .

سادساً : تقدير خطة الجهاز المركزى فى الترتيب :

لا شك أن خطة ترتيب الوظائف العامة التى قام بها الجهاز المركزى للتنمية الادارية تمثل إنجازاً طيباً فى مجال الترتيب . فقد بذل القائمون على الخطة مجهوداً لا ينكر فى إعدادها ، ووفقوا فى وضع الخطوط الرئيسية لنظام الترتيب يعتمد على عناصر موضوعية أكثر من اعتماده على العوامل الشخصية . وخرجوا بالوظيفة العامة من مرحلة تسعير الشهادات إلى مرحلة التحليل العلمى لعناصر الوظائف .

ويعتبر المجهود الذى بذله الجهاز المركزى فى هذه الخطة خطوة طيبة نحو اتباع الأسلوب العلمى فى سياسة الوظائف العامة ، يزيد من قيمتها أنها تعتبر أول تجربة شاملة فى هذا المجال ، وأول عمل قام به الجهاز عقب إنشائه مباشرة دون خبرة سابقة . ولا شك أن البرنامج النظرى الذى وضعه الجهاز للترتيب يؤدى - إذا طبق تطبيقاً عملياً سليما - إلى وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب ، وإلى الربط بين العمل ومطالب التأهيل والأجر ، وتساوى الأجور فى حالة تساوى الأعمال (١) .

---

(١) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٦٨ .

إلا أنه حين صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، كان قد قدر مهلة للانتهاء من عملية تقويم وترتيب الوظائف العامة بوحدات الجهاز الإدارى للدولة لاتتجاوز بضعة شهور (وهى الفترة من تاريخ صدور القانون فى ١٢ فبراير سنة ١٩٦٤ ، حتى ٣٠ يونيو من نفس العام) . وكان طبيعياً أن تنتهى تلك المهلة القصيرة دون أن تنتهى عملية الترتيب ، وهى عملية بالغة التعقيد وتحتاج إلى جهد كبير ووقت طويل وخبرات عديدة ، وخاصة بالنسبة لدولة ليست لها أية سوابق أو تجارب فى هذا المجال الحيوى الهام ، وكان ذلك هو الخطأ الأول الذى وقع فيه المشرع ، وكان الأحرى به أن يستفيد من التجربة التى مر بها ديوان الموظفين فى سنة ١٩٥٧ ، حيث استغرق أكثر من عامين فى محاولة ترتيب وتقويم الوظائف العامة بالدولة دون أن ينتهى منها .

• وحين أدرك الجهاز المركزى للتنمية الإدارية صعوبة عملية الترتيب وطول الوقت الذى يحتاج إليه اتمامها ، أصدر المنشور رقم ١ الذى قرر به تقسيم العملية إلى مرحلتين على النحو الذى أوضحناه ، ورغم ذلك لم تلتزم معظم وحدات الجهاز الإدارى للدولة بتنفيذ ماورد فى ذلك المنشور سواء فى المواعيد التى وردت به أو بعد انتهائها ، وإلى أن صدر القانون الجديد للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ لم تكن عملية تقويم وترتيب الوظائف قد انتهت بعد ، فاضطر المشرع من جديد (فى المادة ٨٦ من ذلك القانون)[1] إلى استبعاد ما ورد به من قواعد خاصة بالترتيب أو مبنية عليها ، واستمرار العمل بأحكام القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ والقرار الجمهورى رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ فيما يتعلق بتعيين وترقية الموظفين إلى أن تتم عملية ترتيب الوظائف . وما زالت عملية الترتيب المرتقبة مجرد نصوص على الورق فى معظم الوحدات رغم ما أعلنه الجهاز المركزى مراراً من قرب الانتهاء من تلك العملية ، ورغم مرور نحو ١٥ عاما على النص تشريعياً عليها[2] .

---

(١) نظام العاملين المدنيين بالدولة ، الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ٤٣ ، ٤٤ .

(٢) ويلاحظ أن القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ الخاص بتصحيح أوضاع =

ويخشى ألا يكون ذلك راجعاً إلى صعوبة عملية ترتيب الوظائف أو تعقيدها ، بقدر ما يكون راجعاً إلى أن تلك العملية لاتؤخذ بالجدية اللازمة ، ولايتفرغ خبراء الجهاز المركزى للقيام بها ، ولا تقابل بالاقتناع أو بالتسهيلات الكافية من وحدات الجهاز الإدارى للدولة . فمع اعترافنا بأن ترتيب الوظائف ليس هينا إلى حد أن ينجز فى بضعة شهور ، إلا أنه ليس معقداً إلى حد أن تنقضى تلك الفترة الطويلة دون إنجازه .

وقد تخللت عملية ترتيب الوظائف التى قام بها الجهاز المركزى ثغرات عديدة ، فبالاضافة إلى عدم توفر الخبراء والمحللين الاداريين ذوى الكفاءات الممتازة والخبرات الإدارية الطويلة نلاحظ مايلى :

(ا) إنعدام التوعية الادارية :

لم تسبق عملية الترتيب حملة توعية إدارية فى مختلف وحدات الجهاز الادارى للدولة ، بهدف شرح طبيعة العملية وأغراضها للعاملين والرؤساء ، وإحاطتهم بأهمية مراعاة الدقة فيما يقدمونه من بيانات ، وبأن أحداً لن يضار من تطبيق نظام الترتيب إن لم يستفد منه . ذلك أن انعدام الوعى الادارى لدى العاملين بالدولة وتخوفهم من أن يمس الترتيب مراكزهم الشخصية ، وميلهم بالطبيعة إلى

=

العاملين المدنيين بالدولة قد نص على تنفيذ ترتيب الوظائف فى الجهاز الادارى للدولة فى موعد غايته ٣١ ديسمبر سنة ١٩٧٦ ، ولم يتم تنفيذ ذلك النص فى غالبية وحدات الجهاز الادارى رغم انقضاء اكثر من عام على ذلك الموعد • بل ومن المفارقات التى تحدث الآن فى هذا الشأن (ونحن نكتب هذه السطور فى شهر يناير سنة ١٩٧٨) أن وحدات الجهاز الادارى للدولة لا تزال مستمرة فى اعادة ترتيب وظائفها على أساس الفئات الواردة فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ فى نفس الوقت الذى تعرض فيه الحكومة على مجلس الشعب مشروع قانون جديد للعاملين المدنيين بالدولة يتضمن فئات جديدة مختلفة تماما عما ورد بقانون سنة ١٩٧١ • وليست لدى أجهزة الدولة أية فكرة مسبقة عنها ، مما سيضطر تلك الاجهزة بعد استصدار القانون الجديد الى اعادة عملية ترتيب وظائفها من جديد على ضوء الفئات الواردة فى ذلك القانون

المغالاة فى إظهار أهمية وخطورة ما يقومون به من أعمال ، فضلا عن ميل الرؤساء إلى تضخيم إداراتهم وزيادة عدد الموظفين التابعين لهم ، وانعدام الاستعداد المعنوى للقيام بالعملية ، كل ذلك دفعهم إلى تقديم بيانات غير حقيقية أو إخفاء بيانات ضرورية بالصورة التى تحقق لهم أكبر نفع ممكن .

(ب) عدم التدقيق فى جمع البيانات :

لم يستعن الجهاز المركزى بمجموعة كافية من العاملين به لجمع البيانات بأنفسهم من الوحدات المختلفة ، بل اعتمد فى ذلك اعتماداً شبه مطلق على قيام العاملين والرؤساء بالوحدات الإدارية المختلفة بملء النماذج المختلفة بأنفسهم وإرسالها إلى الجهاز ، وقد أدى ذلك إلى قيام الكثير من الرؤساء باستغلال نفوذهم الشخصى وخشية العاملين منهم ، فقاموا بملء النماذج بالوسيلة التى تحقق أغراضهم الشخصية دون التزام الدقة أو الموضوعية فى عرض البيانات[1] . كما أن غيرهم لم يستطع أن يفهم الغرض الحقيقى من تلك البيانات أو ما يجب عمله على وجه التحديد .

(ج) الالتزام المسبق بفئات معينة :

وضع قانون العاملين المدنيين بالدولة عدداً محدداً من الفئات بصورة مسبقة . وألزم به الجهاز المركزى قبل أن يبدأ عملية الترتيب ألزاما تشريعياً ، وقد أفقد ذلك الجهاز مرونة الحركة وحرية التصرف ، وطبع عملية الترتيب بطابع الجمود ، وقد اضطر الجهاز بسبب ذلك إلى أن يتغاضى عن بعض المشاكل فى عملية الترتيب

---

(١) وقد شاهدنا بأنفسنا عملية ملء استمارات للتقويم تتم فى أحد البنوك المصرية بطريقة غريبة . حيث قام المدير المختص بملئها وحـــده فى غرفة مغلقة . ثم أجبر موظفيه على التوقيع على صحة ما ورد بها من بيانات دون ان يسمح لهم بالاطلاع على تلك البيانات ، بأن قام باخفائها واظهار الجزء من الاستمارة المطلوب التوقيع عليه فقط . وقد أدى ذلك الى وقوع تناقضات عديدة فى عملية التقويم والترتيب ، فوجد الرؤســاء انفسهم مرءوسين ، وأصــبح مرؤوسين رؤساء !

وأن يلجأ فى مشاكل أخرى إلى أنصاف الحلول ، وأن يحل بعضها الآخر على أسس شخصية لا موضوعية . كما اضطرت معظم الوحدات إلى تجزئة الهيكل الوظيفى بها بما يخل بطبيعة البناء التنظيمى للوحدة أو لا يتفق مع ظروف العمل بها ، حتى يتفق الهيكل مع الفئات الموضوعة مسبقاً . فضلا عما اضطرت إليه من خلق مناصب وظيفية عديدة دون حاجة حقيقية إليها ، لمجرد تغطية التقسيم الذى أوجده المشرع(١) .

وهذا الوضع محل انتقاد ، فلا شك أن تنظيم وترتيب الوظائف العامة هو موضوع إدارى تستقل به جهة الادارة ولا يجب أن يتدخل فيه المشرع إلا فى أضيق الحدود حتى لا يقيد حرية الادارة ويحد من سلطتها التقديرية . إذ أنه إذا صدر تشريع فى هذا الخصوص وتبين عدم ملاءمته عملا ، فان الادارة لن يمكنها الخروج عليه إلا بعد تعديله بالاجراءات التشريعية المعقدة . مما يتنافى مع قاعدة مرونة المرافق العامة(٢) .

(د) اتباع أسلوب الترتيب الأمريكى :

اتبع واضعو خطة ترتيب الوظائف الاسلوب الأمريكى فى الترتيب ، الذى يتسم بالتعقيد ويقوم على تعدد الدرجات والاغراق فى التخصص الدقيق ،

---

(١) ونضرب لذلك مثلا بخطة الترتيب التى تمت فى البنك المركزى المصرى ، حيث اضطر القائمون على الترتيب الى تقسيم بعض الادارات العامة (كالادارة العامة للتنظيم والادارة) الى اثنى عشر مستوى وظيفيا ، رغم أن مجموع عدد موظفى الادارة لا يتجاوز عشرين موظفا . وهناك بعض أقسام تلك الادارة لا يضم سوى رئيس القسم وحده . وهناك موظفون كثيرون تتشنه أعمالهم رغم وجودهم فى أقسام مختلفة ، وموظفون ورؤساء أقسام اختصاصاتهم غير معروفة على وجه التحديد ، وادارات اخرى (كالادارة العامه للبحوث الاقتصادية) تم تقسيم باحثيها الى عدة مستويات وظيفية متباينة ، رغم قيامهم بعمل واحد متشابه فى صعوبته ومسئوليته ، وهو اعداد البحوث الاقتصادية .

(٢) سليمان محمد الطماوى ، مبادىء القانون الادارى ، المرجع السابق ، هامش ص ٢٤٩ .

وهو أسلوب لايناسب النظام الوظيفى المصرى القائم على فكرة المهنة الدائمة ، والذى يعتد إلى حد كبير بظروف الموظفين الشخصية ومؤهلاتهم الدراسية ، مما يستلزم الاكتفاء بالتخصص العام للموظف دون التخصص الدقيق ، وقد استعرضنا من قبل مساوىء الأسلوب الأمريكى ومخاطره بالنسبة لدول المهنة الدائمة والدول محدودة الامكانيات والخبرات .

الفصل الثالث

نظم الترتيب الخاصة

المبحث الأول

القطاع العام

المطلب الأول

أوضاع العاملين بالقطاع العام

نشأ القطاع العام فى مصر لأول مرة فى سنة ١٩٥٧ ، حيث بدأت الدولة عقب تأميم قناة السويس تتجه نحو سياسة إنشاء الهيئات العامة والمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى . إذ أنشئت فى ذلك العام المؤسسة الاقتصادية والهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة . ثم أعقبهما تأميم البنك الأهلى وبنك مصر فى سنة ١٩٦٠ . إلا أن القطام العام لم ينتشر بصورة شاملة كدعامة أساسية للاقتصاد القومى إلا فى سنة ١٩٦١ . إذ تم فى تلك السنة تأميم عدد كبير من الشركات الخاصة و تحويلها إلى مشروعات عامة ، مما جعل غالبية وحدات النشاط الاقتصادى فى مصر تابعة للقطاع العام .

وقد مر القطاع العام منذ نشأته بتطورات تشريعية متعددة ، فى ظل عدة قوانين متعاقبة اختلفت فيما بينها اختلافاً كبيراً من حيث القواعد القانونية التى يخضع لها نشاط هذا القطاع ، ومن حيث القانون الذى ينظم شئون العاملين به ، ونظم الترتيب التى تحكم وظائفه .

١ — ففى ٣١ يناير عام ١٩٥٧ صدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ الخاص

بتنظيم المؤسسات العامة والهيئات العامة (١) . وقد قرر ذلك القانون فى مادته الثالثة عشرة إخضاع العاملين بتلك المؤسسات والهيئات لقانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القرار الصادر بانشاء المؤسسة أو اللوائح التى يضعها مجلس الإدارة . أى أن خضوع العاملين بالقطاع العام لقواعد مستقلة خاصة بهم فى تلك الفترة كان هو الأصل ، بينما كان خضوعهم لقانون موظفى الدولة هو الاستثناء .

ولم يتعرض ذلك القانون لنظام ترتيب وظائف المؤسسات العامة ، بل ترك ذلك لمجلس إدارة المؤسسة ، حيث نصت المادة السابعة على أن يختص مجلس إدارة المؤسسة بوضع اللوائح المتعلقة بتعيين موظفى المؤسسة وعمالها وترقيتهم ونقلهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشاتهم .

٢ — ثم أعيد تنظيم شئون العاملين فى المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى والشركات التابعة لها فى عام ١٩٦١ . إذ صدر فى ١٠ أكتوبر من ذلك العام القرار الجمهورى رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ باصدار لائحة نظام العاملين بالمؤسسات العامة . ولم تشمل تلك اللائحة على أى ترتيب موضوعى لوظائف المؤسسات العامة ، وإن كانت قد وضعت درجات موحدة للعاملين (٢) . كما صدر فى ٢١ أكتوبر من نفس العام القرار الجمهورى رقم ١٥٨٩ لسنة ١٩٦١ باصدار لائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة (٣) .

وقد نصت المادة الأولى من القرار الجمهورى الأخير على أن يسرى على موظفى وعمال الشركات التابعة للمؤسسات العامة أحكام قوانين العمل والتأمينات

---

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة ١٢١ ، العدد رقم ١١ مكرر ، ٤ فبراير سنة ١٩٥٧ ، ص ٦ وما بعدها .

(٢) الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد رقم ٢٣٨ ، الصادر بتاريخ ١٧ أكتوبر سنة ١٩٦١ ، ص ١٥٢٧ وما بعدها .

(٣) الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد رقم ٢٥٠ ، الصادر بتاريخ ٣١ اكتوبر سنة ١٩٦١ ، ص ١٦٠٥ وما بعدها .

الاجتماعية والقرارات المتعلقة بها ، فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى اللائحة المرفقة بذلك القرار يكون أكثر سخاء بالنسبة إليهم .

ويعتبر القرار الجمهورى المذكور أول تشريع للموظفين فى مصر ينص صراحة على الترتيب الموضوعى للوظائف العامة طبقا لما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات (المادة الثالثة من اللائحة) . وقد حذت حذوه جميع لوائح وقوانين العاملين التى صدرت بعده سواء لموظفى الحكومة أو القطاع العام .

٣ — كما صدر القرار الجمهورى رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ باصدار لائحة العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة لتحل محل اللائحة الصادرة بالقرار ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ (١) . وقد أورد القرار الجديد نفس النص الذى ورد بالقرار الملغى بشأن خضوع العاملين بالشركات لأحكام قانون العمل أساسا ، ولأحكام اللائحة استثناء (٢) .

وقد انطبقت اللائحة الأخيرة على العاملين بالمؤسسات العامة ذاتها ، بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣ (٣) . كما انطبقت اللائحة على العاملين بالجمعيات التعاونية بالقرار الجمهورى رقم ١٩٥٦ لسنة ١٩٦٣ (٤) . ويلاحظ أن معظم أحكام

---

(١) الجريدة الرسمية ، السنة الخامسة ، العدد رقم ٣٠٢ ، الصادر بتاريخ ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٦٢ ، ص ٢٧٨٧ وما بعدها ٠

(٢) راجع : ابراهيم الشربينى ، محمد بدير الألفى ، شرح قانون العاملين فى القطاع العام ملحق الأهرام الاقتصادى ، اول مايو ١٩٦٧ ٠ المؤسسات العامة ونظام العاملين بالقطاع العام ، القاهرة ، ١٩٧٠ ٠ ودليل ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٢١٣ ، ٣٠٥ ٠ ومحمد عبد المجيد مرعى ، نظام ترتيب الوظائف ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ وما بعدها ٠

(٣) الصادر بتاريخ ٢٩ ابريل سنة ١٩٦٣ ، الجريدة الرسمية ، السنة السادسة ، العدد رقم ١٠٢ ، الصادر بتاريخ ١٩٦٣/٥/٩ ، ص ٦٨٤ ٠

(٤) المعدل بالقرار الجمهورى رقم ٢٢٧٤ لسنة ١٩٦٤ ٠ الجريدة الرسمية السنة السابعة ، العدد رقم ١٦٨ ، الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٧/٢٨ ، ص ١٥٦٤ ٠

تلك اللائحة قد نقلت إلى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، بما فى ذلك جدول الفئات والمرتبات .

٤ - وفى ٢٣ أغسطس سنة ١٩٦٦ صدر القرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ باصدار لائحة العاملين بالقطاع العام وإلغاء اللائحة السابقة (١) . وقد قضى ذلك القرار بسريان أحكام اللائحة الجديدة على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها . وقد تقرر لأول مرة أن تكون أحكام اللائحة هى المطبقة أساسا ، وألا تطبق أحكام قانون العمل إلا فيما لم يرد بشأنه نص فى اللائحة (المادة الأولى من القرار) .

٥ — ثم كانت الخطوة التالية وهى إلغاء القرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ، وصدور القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام (٢) وكان ذلك بتاريخ ٢٣ سبتمبر ١٩٧١ .

وبمقتضى ذلك القانون أصبح النظام المرافق له هو التشريع الأساسى الذى ينظم شئون العاملين بالمؤسسات العامة ، وكذلك بالوحدات الاقتصادية التابعة لها من شركات وجمعيات تعاونية ومنشآت على اختلاف أنواعها . ولا تسرى أحكام قانون العمل إلا فيما لم يرد بشأنه نص فى ذلك النظام (المادة الأولى من القانون) .

٦ — أما المرحلة التالية فى سلسلة التطورات التى لحقت بالقطاع العام ،

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية فى العدد رقم ١٩٥ ، الصادر بتاريخ ٢٨ اغسطس سنة ١٩٦٦ ، ص ٩٣١ وما بعدها . وعدل بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ ، الصادر بتاريخ ٢٣ فبراير سنة ١٩٦٧ ، والمنشور بالجريدة الرسمية فى العدد رقم ٤٥ الصاد بتاريخ ٢٥ مارس سنة ١٩٦٧ ، ص ١ وما بعدها .

(٢) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ ، الصادر بتاريخ ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٧١ ، ص ٥٠٧ وما بعدها .

فقد تمثلت فى صدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بتاريخ ٤ سبتمبر سنة ١٩٧٥ [١]، وذلك بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام . وهو القانون الذى تقرر بمقتضاه إلغاء المؤسسات العامة، وتجميع شركات القطاع العام فى قطاعات وإنشاء مجالس عليا لتلك القطاعات، بحيث يتولى كل مجلس الإشراف على قطاع معين يضم الشركات ذات النشاط المتجانس أو المتكامل .

٧ — وقد صدر أخيراً فى سنة ١٩٧٨ قانون جديد للعاملين بالقطاع العام لتنظيم شئونهم تنظيماً جديداً يتفق مع التطورات الادارية الحديثة التى لحقت بتنظيم ذلك القطاع فى مصر، وهو القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ .

المطلب الثانى

الترتيب الشخصى لوظائف القطاع العام

كان أول تشريع يتناول ترتيب الوظائف بوحدات القطاع العام بصورة شاملة وموحدة هو القرار الجمهورى رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ الخاص بلائحة نظام العاملين بالمؤسسات العامة . أما قبل ذلك التاريخ فقد كانت عملية ترتيب الوظائف متروكة لكل وحدة اقتصادية لتنظيمها حسب لوائحها الداخلية وطبقا لظروفها الخاصة وطبيعة عملها، دون وجود أية قواعد موحدة تجمع بينها [٢] .

---

(١) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٥ ، الصادر بتاريخ ١٨ سبتمبر سنة ١٩٧٥ ، ص ٩٠٧ وما بعدها .

(٢) يراجع نص المادة السابعة من قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ ، (الجريدة الرسمية ، المرجع السابق ، ص ٦) حيث كانت تلك المادة تترك لمجلس ادارة كل مؤسسة حرية وضع كافة اللوائح والنظم الخاصة بعمال المؤسسة بما يتفق مع ظروف المؤسسة وحجمها وطبيعة العمل بها .

ولم ينص القرار الجمهورى المذكور على الترتيب الموضوعى الوظائف القطاع العام حسب أعمال الوظائف ، ولكنه قام بتجميع موظفى المؤسسات العامة فى درجات مالية مقابلة للدرجات المالية التى كان يتضمنها قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، مع تحديد مسميات وظيفية معينـــة لشاغلى كل درجة (١) .

إذ وضع للوظائف الكتابية والوظائف الفنية المتوسطة النظام التالى:

	الوظائف الكتابية	الوظائف الفنية المتوسطة
الدرجة الثامنة	كاتب (ب)	فنى (ب)
« السابعة	كاتب (أ)	فنى (أ)
« السادسة	رئيس كتبه (ب)	ملاحظ (ب)
« الخامسة	رئيس كتبه (أ)	ملاحظ (أ)
« الرابعة	رئيس مكتب (ب)	رئيس فرع (ب)
« الثالثة	رئيس مكتب (أ)	رئيس فرع (أ)

كما وضع للوظائف الادارية والفنية العالية (التى أطلق عليها اسم وظائف التنفيذ) النظام التالى : الدرجة السادسة : وحدة عمل — الدرجة الخامسة : وحدة عمل — الدرجة الرابعة : رئيس قسم (ب) الدرجة الثالثة : رئيس قسم(أ) الدرجة الثانية : مدير إدارة (ب) الدرجة الأولى : مدير إدارة (أ) .

هذا مع إمكان إنزال شاغلى الوظائف الادارية والفنية العالية بمقدار درجة مالية واحدة لكل مسمى وظيفى ، وذلك بالنسبة للمؤسسات الصغيرة التى يشغل نائب المدير فيها الدرجة الأولى .

وقد وضع القرار المذكور جدولا لترتيب الوظائف العليا بالمؤسسة (وأطلق

---

(١) الجريدة الرسمية ، عدد ١٧ أكتوبر سنة ١٩٦١ ، المرجع السابق ، ص ١٥٣١ وما بعدها .

عليها الوظائف التوجيهية) ، ولايشمل سوى وظيفتى مدير عام المؤسسة ونائب المدير (أو مدير التنفيذ حسب الأحوال) . وتختلف الدرجة المالية التى تتقرر لكل منهما باختلاف حجم المؤسسة والشركات التابعة لها ومدى إنتاجها ومستوى وأهمية الأعمال التى تقوم بها . وذلك على النحو التالى :

مدير عام المؤسسة	الدرجة الممتازة	نائب المدير	وكيل وزارة
	وكيل وزارة	أو	وكيل وزارة مساعد
	وكيل وزارة مساعد	مدير التنفيذ	مدير عام
	مدير عام		الدرجة الأولى

وما من شك فى أن تلك المسميات تؤكد أنها وضعت لتكون مجرد درجات مالية تعطى لشاغليها الحق فى تقاضى مرتبات معنية ، دون أن تكون لها أية دلالة موضوعية أو علاقة بنوعية أعمال شاغليها . فدرجة وكيل وزارة على سبيل المثال يمكن أن تعطى لمدير عام إحدى المؤسسات ، بينما تعطى فى ذات الوقت لنائب المدير أو لمدير التنفيذ فى مؤسسة أخرى . وهى فى كلا الحالين لاتعبر تعبيراً حقيقياً عن مضمون أعمال الوظيفة حيث لايتولى شاغلها مسئوليات وكيل إحدى الوزارات كما تدل التسمية .

المطلب الثالث

الاتجاه نحو الترتيب الموضوعى

كان القرار الجمهورى رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ الصادر بتاريخ ٢١ أكتوبر سنة ١٩٦١ والخاص باصدار لائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة هو أول تشريع ينص على ترتيب وظائف القطاع العام ترتيباً موضوعيا يقوم على أعمال الوظائف (١) ، فقد نصت المادة الثالثة من تلك اللائحة على أن

(١) الجريدة الرسمية ، عدد ٣١ اكتوبر سنة ١٩٦١ ، المرجع السابق ، ص ١٦٠٥ وما بعدها .

يضع مجلس إدارة الشركة جدولا لترتيب الوظائف يتضمن وصف كل وظيفة ، وتحديد واجباتها ومسئولياتها ، والاشتراطات الواجب توافرها فيمن يشغلها ، وتقويمها وتصنيفها فى فئات أو مجموعات ، مع وضع الحد الأدنى والأعلى لمرتبات كل فئه أو مجموعة ، وذلك مع مراعاة أحكام الجدول المرافق للائحة .

ولم يحدد ذلك الجدول المرافق تفصيلا الفئات الوظيفية التى تنقسم إليها وظائف الشركات ، ولكنه كان جدولا مجملا يوضح حدود مرتبات كل كادر بصورة مختصرة . فقد حدد لمدير عام الشركة ونوابه ومديرى المصانع حدوداً معينة لمرتباتهم (٩٦٠ — ٢٠٠٠) ، ولشاغلى الكادر العالى فنى وإدارى حدوداً أخرى (٢٤٠ — ١٤٤٠) ، ثم لشاغلى الكادر المتوسط فنى وكتابى حدودا لمرتباتهم (١٨٠ — ٧٨٠) . ثم ترك لكل شركة على حدة تحديد الوظائف فى داخل تلك الحدود حسب طبيعة العمل بكل منها .

بيد أن لائحة سنة ٩٦١ لم تضع شرط استيفاء مواصفات الوظيفة ومتطلبات التأهيل اللازمة لها ضمن الشروط الواجب توافرها فى المرشحين لشغل الوظائف الخالية وكان إدراج ذلك الشرط ضروريا حتى لايظل الترتيب الموضوعى مجرد نص نظرى لايدخل إلى حين التنفيذ . ويبدو أنه قد غاب عن ذهن المشرع الذى كان حديث العهد بموضوعية الترتيب .

وقد ألغيت لائحة الشركات لسنة ١٩٦١ لتحل محلها اللائحة الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ ، وقد نصت المادة ٦٣ من تلك اللائحة على أن يضع مجلس إدارة كل شركة جدولا بالوظائف والمرتبات الخاصة بالشركة فى حدود الجدول المرافق للقرار . ويتضمن الجدول الذى يضعه مجلس الإدارة وصف كل وظيفة ، وتحديد واجباتها ومسئولياتها ، والاشترطات الواجب توفرها فيمن يشغلها ، وتقويمها وتصنيفها فى فئات . ويعتمد هذا الجدول بقرار من مجلس إدارة المؤسسة المختصة . ويكون المرتب المقرر لرئيس مجلس إدارة الشركة هو أعلى مرتب فى الشركة .

أما بالنسبة للمؤسسات العامة ذاتها — والتى أصبحت أحكام تلك اللائحة تنطبق عليها بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣ — فإن مجلس إدارة المؤسسة هو الذى يضع جدول الوظائف والمرتبات الخاص بها . ويعتمد الجدول من الوزير المختص (المادة الأولى من القرار المشار إليه) (١)

وقد نصت اللائحة على عدم جواز تعديل الترتيب الرئاسى للوظائف حتى ولو أدى التعادل إلى حصول أحد المرؤوسين على مرتب يتجاوز مرتب رئيسه فى العمل . وهو حكم منطقى إذ لا يجوز أن يتأثر الترتيب الرئاسى الوظائف بما قد يقع من مفارقات فى المرتبات كنتيجة لتطبيق قواعد التعادل الواردة فى اللائحة .

وهكذا نجد أن المشرع قد نص على ترتيب الوظائف بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها فى تاريخ سابق للنص عليها فى قانون العاملين المدنيين بالدولة . بل إن القواعد الواردة بالقانون الأخير قد اقتبست من نصوص لائحة العاملين بالقطاع العام الصادرة بالقرار ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ .

بيد أن المهلة التى أعطاها المشرع للمؤسسات والشركات العامة لإتمام عملية الترتيب لم تكن كافية . شأنها فى ذلك شأن المهلة التى نص عليها قانون العاملين المدنيين بالدولة . ولم تستطع معظم وحدات القطاع العام إتمامها فى الوقت المقرر بل إن هناك الكثير من الوحدات لم يتم ترتيب الوظائف العامة بها بعد مرور نحو سبعة عشر عاما على النص عليه فى اللائحة .

وقد قامت لائحة سنة ١٩٦٢ بتقسيم الهيكل الوظيفى للعاملين بالقطاع العام

---

(١) وقد أصبحت نفس الأحكام تسرى كذلك على العاملين بالجمعيات التعاونية التى تساهم فيها الدولة ، وذلك طبقا للقرار الجمهورى رقم ١٩٥٦ لسنة ١٩٦٣ الصادر بتاريخ ٨ اغسطس سنة ١٩٦٣ ، الموسوعة الاقتصادية ، المرجع السابق ، ص ٦١ .

إلى ثلاث عشرة فئة وظيفية ، وهى فئة رئيس مجلس الإدارة على قمة الجهاز الإدارى للوحدة ، ثم اثنتى عشرة فئة من الأولى حتى الثانية عشرة . ويكاد هذا التقسيم يكون مطابقا لما ورد بعد ذلك فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، إذ لا يختلف عنه سوى فيما يتعلق بالفئات العالية ، فقد قصرت لائحة القطاع العام الوظائف العليا (فوق الأولى) على فئة واحدة وهى رئيس مجلس الادارة ، بينما تضمن قانون العاملين المدنيين بالدولة فئتين ، وهما فئة وكيل الوزارة والفئة الممتازة .

المطلب الرابع

الاستثناء من الترتيب الموضوعى

أخذت لائحة العاملين بالقطاع العام الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ بمبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف كسابقتها (المادة الثالثه) . وقد أدخلت هذه اللائحة لأول مرة شرط استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها وفقاً لجداول التوصيف (مادة ٤ — فقرة ز) ، وذلك ضمن الشروط الواجب توافرها فى المرشح لشغل إحدى الوظائف الخالية . وهو شرط منطقى يتفق مع الاعتراف بمبدأ ترتيب الوظائف العامة على أساس موضوعى يقوم على ماتتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات .

غير أن المشرع عاد وأجاز إعفاء المرشح من هذا الشرط بقرار من مجلس إدارة الشركة أو المؤسسة ، على أن يعتمد هذا القرار من الوزير المختص (وقد أضيفت هذه الفقرة فى وقت لاحق بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧) . وقد سبق أن المحنا إلى عدم جواز الاستثناء من شرط استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها . فطالما أننا اعتنقنا مبـــدأ الترتيب الموضوعى للوظائف العامة الذى يستلزم مطالب تأهيل محددة لكل وظيفة ، فإن تعيين شخص لا تتوفر فيه تلك المطالب ، هو إجراء فيه خروج صريح على المبدأ

بلا مقتض ، ورخصة واسعة للادارة ليس ثمة ما يبررها . خاصة وأن الاستثناء قد وضع دون أية ضوابط تحكمه .

وقد أوردت لائحة سنة ١٩٦٦ جدولا للفئات مطابقا للجدول الملحق بقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وتخلت عن الفارق الذى كان يميز بين الجدول الملحق بالقرار ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ وبين قانون العاملين المدنيين من حيث عدد الفئات ، حيث استبدل بفئة رئيس مجلس الإدارة فئتين ، وهما الفئة الممتازة والفئة العالية ، مع بقاء سائر الفئات على ما كانت عليه .

هذا ويلاحظ أن المادة ٨٨ من اللائحة تركت تحديد الحدود الدنيا للمدد الواجب قضاؤها فى كل فئة لمجلس إدارة الوحدة ليحددها بمعرفته بشرط ألا تقل عن سنتين لكل فئة حتى الفئة الثانية ، وسنة واحدة للفئة الثانية . ونحن لا نميل إلى توسيع سلطات مجلس الإدارة فى شئون الخدمة المدنية إلى هذا الحد ، حتى لاتقع تناقضات ومفارقات بين أوضاع العاملين فى الوحدات العديدة التى يضمها القطاع العام، بما يترتب على ذلك من فقدان للعدالة والتناسق بين الأوضاع الوظيفية المتماثلة فى الوحدات المختلفة ، فضلا عما قد يقع من مشاكل عند انتقال العاملين من وحدة إلى أخرى مصطحبين معهم أوضاعهم السابقة ليجدوا قواعد مختلفة تماما فى انتظارهم . والأفضل هو توحيد القواعد الرئيسية المتبعة فى هذا الشأن .

المطلب الخامس

تجميع الفئات الوظيفية فى مستويات

ينص القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام ، على مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف العامة فى المادة الثانية من النظام المرافق له . فقد أوجبت تلك المادة أن يكون لكل مؤسسة أو وحدة اقتصادية جدول توصيف للوظائف والمرتبات يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ،

ومسئولياتها ، والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها ، وترتيبها فى داخل أحد مستويات الجدول المرافق . كما أجاز القانون إعادة ترتيب الوظائف بالمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، أو استحداث وظائف جديدة يستلزمها التطور الادارى ، بشرط المحافظة على النسبة المقررة بين الأجور ورقم الانتاج أو الأعمال[1] .

وقد أورد النظام الجديد فى مادته الثالثة أيضا شرط استيفاء المرشح لإحدى الوظائف الخالية لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها وفقا لجداول التوصيف ، ولكنه أكد الاستثناء الذى انتقدناه فى اللائحة السابقة ، وهو جواز الإعفاء من هذا الشرط بقرار من مجلس إدارة المؤسسة أو الشركة . بل إنه أعفى قرار مجلس الادارة الصادر فى هذا الشأن من موافقة الوزير المختص ، وجعل لمجلس الادارة وحدة السلطة النهائية فى الاستثناء .

وقد وضع القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ نظاما للمستويات الوظيفية يطابق النظام الذى وضعه القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ العاملين المدنيين بالدولة ، وإن كان يختلف عنه فى أنه لم يشر إلى الفئات الوظيفية صراحة ، فقد تناولها ضمنا حين قسم كل مستوى إلى قسمين أو ثلاثة أقسام داخلية تختلف عن بعضها البعض من حيث قيمة العلاوة الدورية التى تتقرر لكل قسم ، وهى تقسيمات مطابقة تماما للفئات الوظيفية الموجودة فى قانون العاملين المدنيين من حيث بداية المربوط ونهايته ومقدار العلاوة . فضلا عن أنه من الوجهة العملية مازال نظام الفئات (بمسمياتها الرقية) معمولا به صراحة فى وحدات القطاع العام

(١) مع ملاحظة ما سبق أن أوردناه عن الغاء المؤسسات العامة وانشاء قطاعات بدلا منها بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ، وهو ما يستلزم تعديل نصوص القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ لكى تتفق مع الأوضاع الجديدة ، وخاصة بعد انقضاء مهلة الشهور الستة التى حددها المشرع لتنفيذ القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

رغم عدم النص عليه فى القانون(١) .

ولم يورد نظام العاملين بالقطاع العام الحدود الدنيا للمدد الواجب قضاؤها فى كل فئة داخل نفس المستوى الوظيفى . مثلما فعل نظام العاملين المدنيين بالدولة إذ تركت سلطة تحديدها لمجلس إدارة الوحدة . على ألا تقل هذه الحدود الدنيا التى يضعها مجلس إدارة الوحدة للانتقال من مستوى إلى آخر عن الحدود التالية :

المستوى	المؤهل أو الخبرة		
	مؤهل عال	مؤهل متوسط	خبرة
الادارة العليا	١٥	٢٢	٣٠
المستوى الأول	٨	١٥	٢٣
المستوى الثانى	حديث	٧	١٥

ويستفاد من هذا النص أن العامل الذى لا يحمل أية مؤهلات ، أو يحمل مؤهلا يقل عن المتوسط ، يمكنه أن يصل إلى إحدى وظائف الادارة العليا بعد خبرة ٣٠ عاما . وليس مفهوما كيف يسمح القانون لمن لا يحمل أية مؤهلات أن يصل إلى مستوى الادارة العليا مهما طالت مدة الخبرة التى يتمتع بها ؟(٢) .

---

(١) ويبدو ان الغموض الذى اتسم به القانون من حيث عدم الاشارة الى الفئات الوظيفية صراحة هو الذى دفع بعض الباحثين الى الاعتقاد بأن المشرع قصد ترك مسألة تحديد عدد الفئات فى داخل كل مستوى لتقوم به كل جهة على حدة وفقا لما يسفر عنه ترتيب الوظائف بكل منها . وهو استنتاج غير سليم فى رأينا ، اذ لو كان المشرع يقصد ذلك لما عمد الى تقسيم كل مستوى الى عدد محدد من الاقسام من حيث قيمة العلاوة الدورية التى تتقرر لكل قسم ، وبما يماثل تماما تقسيمات الفئات الوظيفية الواردة فى القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ . والرأى أن المشرع قصد الابقاء على الفئات الوظيفية فى قانون العاملين بالقطاع العام ولم يقصد الغاءها . وكان الأحرى بالمشرع أن يذكرها صراحة تفاديا لأى لبس . يراجع : مؤتمر دور المنظمة فى رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع العام الذى عقده الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، المرجع السابق ، ص ٤٣٩ .

(٢) وقد حددت المادة ٧٩ من النظام كيفية نقل العاملين الى الوظائف =

المطلب السادس

الترقية الموضوعية

نصت المادة الثانية من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ على أنه لا يجوز الترقية إلا لوظيفة خالية بالهيكل التنظيمي للمؤسسة أو الوحدة الاقتصادية وفى الوظيفة الأعلى مباشرة ، وبشرط ان يكون المرشح للترقية مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة . وتكون الترقية إلى وظائف المستوى الأول والثانى بالاختيار على أساس الكفاية . أما الترقية إلى وظائف المستوى الثالث فتكون بالاختيار أو الأقدمية فى حدود النسب التى يحددها مجلس الإدارة . وبذلك وضع المشرع نظاما للترقية أكثر موضوعية من النظم السابقة عليه وأكثر اتفاقا مع مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف .

وما من شك فى أن هذه القواعد الجديدة تعتبر محدودة من جانب المشرع ،

=

الجديدة الواردة بالجدول وهى كالآتى :

أ ـ ينقل شاغلو الفئه الممتازة المعينون بأجر ١٩٠٠ أو ٢٠٠٠ جنيهـا الى للوظيفة ذات المربوط ١٤٠٠ ـ ١٨٠٠ جنيها .

ب ـ ينقل شاغلو الفئة الممتازة المعينون بأجر ١٨٠٠ جنيها ، وكـذلك شاغلو الفئة العالية ، الى الوظيفة ذات المربوط ١٤٠٠ ـ ١٨٠٠ جنيها .

جـ ـ ينقل شاغلو الفئة الأولى الى الوظيفة التى يبدأ مربوطها ١٢٠٠ ـ ١٨٠٠ جنيها .

د ـ ينقل العاملون بالفئات الثانية والثالثة والرابعة الى المسـتوى الأول .

هـ ـ ينقل العاملون بالفئات الخامسة والسادسة والسابعة الى المستوى الثانى .

و ـ ينقل العاملون بالفئات الثامنة والتاسعة والعاشرة والحادية عشرة الى المستوى الثالث .

ويبدو واضحا انه لا توجد مسميات وظيفية موضوعية للفئات المختلفة بل تسمى ببداية ونهاية مربوط المرتب المقرر لها . وهو وضع منتقد ، اذ لا يجب أن تكون المستويات الوظيفية مجرد درجات مالية لتحديد المرتب الذى يتقاضاه شاغلها .

إذ تقضى على الترقية التى تقوم على أسس شخصية أو مادية دون حاجة حقيقية إليها ودون وجود أية وظيفة خالية تحتاج الادارة إلى شغلها ، وتجعل من الترقية ترقية وظيفية فعلية قائمة على أسس موضوعية سليمة . كما أنها تعطى الترقية لمن يستحقها فعلا و يمكنه القيام بأعباء الوظيفة الأعلى ، بأن جعلت معظم الترقيات تتم بالاختيار للكفاءة لا بالأقدمية المطلقة (فيما عدا نسبة محددة من الوظائف المادية الصغيرة التى تقوم على أعمال نمطية ، مما يجعل فرصة المفاضلة فى الكفاءة بين العاملين بها غير متيسرة) ، كما اشترطت استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة الأعلى .

هذا من ناحية النصوص القانونية الواردة فى ذلك النظام . أما من ناحية التطبيق العملى ، فإنه يشهد مخالفات صريحة لتلك النصوص . إذ ما زالت الترقيات تتم بصفة عامة إلى درجات شخصية مع عدم وجود اشتراط وظائف خالية للترقية إليها . وهناك ترقيات تتم لأكثر من فئة فى وقت واحد أو فى أوقات متقاربة رغم ما يشترطه القانون من أن الترقية تكون للوظيفة الأعلى مباشرة، كما يوجد تحايل على عدم استيفاء الموظف لمواصفات الوظيفة الأعلى بأن يتم ندبه إليها ويؤجل قرار للترقية إلى أن يستوفى المواصفات المطلوبة ، وأخيراً هناك ترقيات عديدة تتم بالأقدمية المطلقة ، أو بالاختيار لأسباب أخرى غير مسألة الكفاءة . كل ذلك يدل على أن القواعد السليمة توضع ، ولكن لا رقابة على التنفيذ[1] .

ورغم أن المشرع قد حدد فى تلك المادة الضوابط والمعايير التى تتم على أساسها الترقية تفصيلا ، فقد عهدت المادة المذكورة فى فقرتها الأخيرة إلى

---

(١) وبالرجوع الى حركة الترقيـــات التى تتم سنويا فى أية مصلحة حكومية نستطيع ان نلمس بسهولة كيف تتم تلك الترقيات بصورة جماعية لا ارتباط بينها وبين اعمال الوظائف أو الاحتياجات الحقيقية للعمل ، بل هى مجرد نقل لدرجات مالية أعلى تحقيقا للمصالح المادية للموظفين .

وما قوانين الاصلاح والرسوب الوظيفى التى تتم سنويا على مســتوى الدولة كلها سوى صورة واضحة لذلك الأسلوب .

مجلس الادارة بوضع تلك الضوابط والمعايير بحسب ظروف وطبيعة نشاط الوحدة . ولا شك أن سلطة مجلس الادارة فى هذا الشأن تكون محدودة جداً أما النصوص التفصيلية الصريحة التى وضعتها تلك المادة .

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنه قد صدر فى سنة ١٩٧٨ قانون جديد لتنظيم شئون العاملين بالقطاع العام . وقد قام ذلك القانون بتقسيم وظائف القطاع العام إلى تسع درجات وظيفية موازية للدرجات التسع التى أوردها القانون الجديد للعاملين المدنيين بالدولة ، وهى ست درجات من السادسة إلى الأولى ، ثم ثلاث درجات لوظائف الإدارة العليا .

وقد أقام ذلك القانون ترتيب وظائف القطاع العام على أساس موضوعى إلى حد كبير ، وهو ما كانت تفتقر إليه القوانين السابقة من الوجهة العملية ، حيث كانت مسائل التعيين والترقية تتم على أساس تسعيرة الشهادات والفصل بين الدرجة والوظيفة . بينما ربط القانون الجديد بين الدرجة والوظيفة واهتم بموضوعية الترتيب ، حيث ربط بين كل درجة من الدرجات الوظيفية وبين المستويات الوظيفية التى يشغلها الحاصلون على تلك الدرجة مع توحيد المسميات الوظيفية بين شاغلى الدرجة الواحدة .

ومن ناحية أخرى فقد حدد قانون العاملين بالقطاع العام ١١ مجموعة وظيفية تصنف فيها وظائف هذا القطاع وهى :

١ - مجموعة وظائف الادارة العليا وتشمل الوظائف التى تكون واجباتها ومسئولياتها القيام بمهام الادارة العليا وتبدأ وظائف هذه المجموعة بدرجة مدير وتحتاج فى شغلها تأهيلا علمياً مناسباً حسب طبيعة العمل .

٢ - مجموعة وظائف الانتاج وتتضمن جميع وظائف الرقابة والاشراف أو المراجعة أو تقديم الخبرة أو تنفيذ العمليات والمراحل الانتاجية الأساسية ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الثالثة ويتطلب اشغلها تأهيلا علمياً مناسباً حسب طبيعة العمل .

٣ - الوظائف التجارية وتشمل جميع الوظائف ذات الطبيعة المتخصصة فى

أحد مجالات الشئون التجارية ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الثالثة ، ويتطلب شغلها تأهيلا علمياً مناسباً حسب طبيعة العمل مع توافر الخبرة فى مجال العمل .

٤ — الوظائف المالية وتشمل جميع الوظائف التى تكون واجباتها ومسئولياتها الرقابة أو الاشراف أو تقديم الخبرة أو تنفيذ الأعمال ذات الطبيعة المتخصصة فى أحد مجالات الشئون المالية ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الثالثة ، ويتطلب شغلها تأهيلا علمياً مناسباً وخبرة فى مجال العمل .

٥ — وظائف التنمية الادارية ، وتشمل الوظائف الشئون الادارية وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الثالثة ، ويتطلب شغل وظائفها تأهيلا مناسباً وتوافر الخبرة فى مجال العمل .

٦ — الوظائف القانونية ، وتشمل الوظائف المجالات القانونية ، وتبدأ وظائفها وفقاً لتقييم وظائف الادارة القانونية المعتمدة للشركة ، وفى ضوء قانون الادارات القانونية بالقطاع العام .

٧ — المجموعة التخصصية لوظائف الأمن ، وتشمل جميع الوظائف التى تكون واجباتها ومسئولياتها الرقابة أو الاشراف أو القيام بالتنفيذ فى مجال أو أكثر من مجالات الأمن ، وتبدأ من الدرجة الثالثة ، وتتطلب هذه الوظائف تأهيلا مناسباً وخبرة فى مجال العمل .

٨ — المجموعة الفنية المساعدة وتبدأ وظائفها بالدرجة الخامسة ، وتشمل جميع الوظائف التى تكون واجباتها الاشراف أو القيام بأعمال ذات طبيعة فنية أو أعمال مساعدة للأعمال المتخصصة ، ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة تأهيلا فنياً حسب طبيعة العمل والخبرة .

٩ — الوظائف المكتبية ، وتبدأ هذه المجموعة بالدرجة الخامسة وتتدرج بعد ذلك ، وتشمل الوظائف التى تتضمن القيد فى الدفاتر والسجلات بمختلف مجالات العمل بالشركة .

١٠ — مجموعة الوظائف الحرفية وتشمل جميع الوظائف التى تكون واجباتها ومسئولياتها ملاحظة أو تنفيذ أعمال ذات طبيعة حرفية تتطلب إلى جانب الاستخدام اليدوى استعمال آلات ومعدات أو مواد خام ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة السادسة ويتطلب لشغلها الصلاحية والالمام بالقراءة والكتابة والخبرة .

١١ — الخدمات المعاونة ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة الصلاحية والالمام بالقراءة والكتابة وتشمل جميع الوظائف التى لاتتطلب سوى مجهود جسمانى دون حاجة لمهارات مهنية أو حرفية ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة السادسة .

المطلب السابع

تقدير تجربة الترتيب فى القطاع العام

تدل تجربة ترتيب وظائف القطاع العام فى التطبيق العملى على وجود أخطاء كثيرة وسلبيات متعددة . ومن ذلك ما يلى[1] :

١ — قصر المهلة التى أعطيت للوحدات المختلفة لإنجاز عملية الترتيب ، مما

---

(١) راجع نموذجا تطبيقيا لتجربة ترتيب وظائف القطاع العام فى مصر بكل ما اعتراها من مشاكل وما أسفرت عنه من نتائج ، فى الدراسة الاستطلاعية التى قام بها باحثو الجهاز المركزى للتنمية الادارية على ترتيب وظائف شركة النصر للاجهزة الكهربائية والالكترونية (فيليبس أورينت سابقا) ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وما بعدها .

وكذلك : مؤتمر دور المنظمة فى رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع العام ، الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، المرجع السابق ، ص ١٨١ وما بعدها . ودراسة عملية لتجربة ترتيب الوظائف بالقطاع العام فى نفس المؤتمر ، ص ٤٣٥ وما بعدها . وزكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد والعلاقات الانسانية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ وما بعدها .

ومحمود مختار منصور ، رسالة دكتوراه التخصص بجامعة باريس (الأصل الفرنسى) المرجع السابق ، ص ١١٠ .

أدى إلى اتمامها فى معظم تلك الوحدات فى عجالة ، دون اعطائها حقها من العناية والدراسة بالقدر الواجب .

٢ — عدم توفر الخبرات الإدارية والفنية ذات الدراية الكافية بعمليات ترتيب الوظائف ، مما اضطر المسئولين إلى القيام بها بقـــدر كبير من الاجتهاد والعشوائية ، واللجوء إلى أنصاف الحلول وإلى التقدير الشخصى بدلا من الاستناد إلى أسس علمية موضوعية دقيقة .

٣ — عدم البدء بحملة توعية إدارية لموظفى القطاع العام ، لإحاطتهم بخطورة عملية الترتيب وأهميتها للصالح العام ولصالح الموظف معاً .

٤ — عدم مراعاة الدقة فى جمع البيانات الضرورية لخطة الترتيب ، وعدم التزام جانب الحياد فى ملء نماذج الترتيب سواء من جانب الرؤساء أو المرءوسين .

٥ — عدم الالتزام بأسلوب موحد للترتيب فى الوحدات المتشابهة ، بل تعددت أساليب الترتيب بتعدد الوحدات حسب الظروف التى كانت سائدة فى كل وحدة على حدة قبل الترتيب حتى أن بعض الوظائف المتماثلة فى الشركات التى تزاول أنشطة متشابهة وتتبع مؤسسة عامة واحدة اختلفت مستوياتها بسبب اختلاف النظم التى كانت تخضع لها قبل الترتيب .

٦ — الاكتفاء بابراز المجالات العامة والأبعاد الرئيسية والاشتراطات لكل مستوى بصفة عامة ، دون التعرض للدراسة التحليلية المفصلة للواجبات والمسئوليات ومطالب التأهيل بالنسبة لكل وظيفة على حدة . مما أدى إلى عدم الدقة فى تحديد الوظائف وإلى وضع العديد من الموظفين على وظائف لا يمارسون أعمالها فعلا . هذا فضلا عن وضع وظائف رئاسية مع وظائف تابعة فى درجة واحدة ، ووضع وظائف تابعة فى مستوى أعلى من وظائف رئاسية ، ووضع وظائف ذات صعوبات ومسئوليات متشابهة فى درجات مختلفة والعكس . ومن جهة أخرى حددت مسميات مختلفة للوظائف المتمـــاثلة ، ومسميات أخرى لا علاقة لها بأعمال الوظيفة أو بمستوها ، ومسميات لوظائف اشرافية لا تحمل معنى الاشراف ، إلى غير ذلك من مفارقات .

٧ — المغالاة فى تصوير حجم الهيكل الوظيفى للوحدة ، تبريراً لخلق العديد من الوظائف الإشرافية وزيادة سلطات القائمين على إدارة الوحدة .

٨ — الاقتصار — فى مجال مطالب التأهيل — على عنصرين فقط ، وهما المؤهل الدراسى ومدة الخبرة العملية ، حيث وضع جدول موحد للمعرفة النظرية والخبرة العملية بشكل إجمالى وبصورة تقديرية دون الاهتمام بالعناصر الأخرى للتأهيل ، بل ودون الاهتمام بنوعية المؤهل الدراسى ومدى اتفاقه مع أعمال الوظيفة ، ومدى ما اكتسبه الموظف فعلا من معلومات وخبرات حقيقية ومن قدرات ومهارات مختلفة قد لا يعبر عنها مؤهله الدراسى أو مدة خدمته تعبيرا صادقا .

٩ — العناية — عند تسوية حالات العاملين بالقطاع العام تطبيقاً لنظام الترتيب — بالنواحى الشخصية وإرضاء العاملين ومجاملتهم حتى ولو تعارض ذلك مع موضوعية الترتيب ، فضلا عن التأثر بأوضاعهم التى كانت قائمة بالفعل قبل الترتيب كمراكزهم الوظيفية ومرتباتهم وأقدمياتهم وغير ذلك .

١٠ — ونضيف إلى ذلك أن المشرع فرض على جميع وحدات القطاع العام مسبقاً جدولا للفئات الوظيفية يتضمن عددا محددا من الفئات ، مما اضطر تلك الوحدات إلى الالتزام بها ولو لم تكن متفقة مع طبيعة الهيكل التنظيمى لوظائفها ، واضطرت بالتالى إلى تجزئة وظائفها إلى مستويات متعددة دون حاجة حقيقية إليها ، أو إلى اختلاق وظائف شكلية لمجرد تكملة التسلسل الوظيفى للوحدة .

١١ — ومن جهة أخرى فان محاكاة الأسلوب الأمريكى فى الترتيب القائم على المغالاة فى التخصص الدقيق وفى تعدد الفئات الوظيفية لم يكن متفقا مع طبيعة الوظيفة العامة فى مصر .

١٢ — وأخيراً فان عدم قيام الوحدات المختلفة بتطوير نظام الترتيب بها بما يتلاءم مع التطور المستمر فى ظروف العمل فى الهيكل التنظيمى للوحدة وطبيعة نشاطها ، قد أدى إلى جمود نظام الترتيب بها وتخلفه عن مسايرة ذلك التطور ،

بحيث صار عبئاً عليها وعقبة فى سبيل تقدمها ، بدلا من أن يكون عنصراً من عناصر ذلك التقدم كما هو مفترض .

هذا وقد عينت المؤتمرات والدراسات التى أجريت فى مصر لبحث موضوع ترتيب وظائف القطاع العام بتقديم المقترحات والحلول التى يمكن الأخذ بها للقضاء على تلك السلبيات ، فأوصت بما يلى (١) :

(أ) اتباع الأسلوب العلمى فى دراسة الوظائف وترتيبها وتقويمها (٢) .

(ب) وضع هيكل تنظيمى لكل وحدة يتضمن تقسيما دقيقا لأقسامها ، وتحديداً واضحا لاختصاصات كل قسم ، بحيث يعتبر الهيكل تعبيرا صادقا عن الاختصاصات الحقيقية للوحدة وطبيعة مسئولياتها وظروف العمل بها ، وعن

---

(١) راجع على سبيل المثال : مؤتمر دور المنظمة فى رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع العام ، المرجع السابق ص ١٨٦ ، ٤٤١ ، ٥٧٧ وما بعدها . وكذلك . محمود مختار محمد منصور ، المرجع السابق ، ص ١١٠ ، ١٥٠ وما بعدهما من الأصل الفرنسى ، ص ١٣٤ وما بعدها من الترجمة العربية .

(٢) ومع ذلك ينادى أحد الباحثين ــ على خلاف هذه التوصية ــ بتحرير القطاع العام من تسلط « المفهوم العلمى » للترتيب ، ومن غير المفهوم كيف يمكن التخلص من المفاهيم العلميه واللجوء الى مفاهيم غير علمية ؟ . راجع الترجمة العربية لرسالة محمود مختار محمد منصور ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ . ولم يورد الباحث تلك التوصية نصا فى الأصل الفرنسى للرسالة ، ولكنه نادى فى ص ٤٢٩ منها بتحرير القطاع العام من تسلط « الأسلوب الأمريكى » فى الترتيب وعدم الالتزام بذلك الأسلوب المعقد التزاما حرفيا واتباع نظام أكثر بساطة ومرونة . وقد كان الباحث موفقا فى الأصل الفرنسى ، ولكن جانبه التوفيق فى الترجمة العربية التى أعدها بنفسه ، ولم يوضح بها ما يقصده بالتحرر من تسلط المفهوم العلمى للترتيب سوى قوله « .... عن طريق نقل تجارب الشركات الأمريكية نقلا حرفيا » . وليس ثمة ارتباط بين اتباع المفهوم العلمى وبين النقل الحرفى لتجارب الشركات الأمريكية ، فاتباع المفهوم العلمى لا يعنى بالضرورة نقل تجارب الآخرين نقلا حرفيا ، بل إن الأسلوب العلمى يحتم تطوير تجارب الآخرين بما يتفق مع الظروف المحلية السائدة .

التدرج الهرمى لوظائف الوحدة من القاعدة إلى القمة ، مع إعطاء كل وظيفة إسماً يعبر بدقة عن أعمالها ومسئولياتها .

(ج) عدم إنشاء وظائف جديدة إلا بناء على حاجة حقيقية إليها ، وعدم تعيين موظفين جدد إلا بقدر عدد الوظائف الخالية ، وأن يتفق عدد موظفى كل قسم مع كمية العمل به .

(د) توفير الخبرات والتدريب والدراسة اللازمة للأفراد القائمين بعملية ترتيب الوظائف وعقد دورات تدريبية تخصصية للعاملين فى مجالات الترتيب بهدف تنمية قدراتهم ورفع كفاءتهم .

(هـ) وضع خطة شاملة لتوعية جميع العاملين بنظام الترتيب ، وشرح أساليبه وأهدافه ومزاياه ، مع إسهام أجهزة الإعلام المختلفة بالدولة فى حملة التوعية .

(و) تزويد وحدات التنظيم والإدارة فى مختلف أجهزة الدولة بالعدد الكافى من الموظفين المؤهلين المتدربين .

(ز) ممارسة الجهاز المركزى للتنمية الإدارية لدوره فى مجال ترتيب الوظائف العامة بشكل أكثر جدية وأكبر تأثيراً ، مع قدر أكبر من المتابعة والرقابة .

(ح) إصدار كتيبات ومنشورات لتوضيح معنى الترتيب وأهدافه ، وتوحيد مفاهيمه ومصطلحاته فى كافة الوحدات ، مع العمل على نشر مواصفات الوظائف ومتطلباتها على أوسع نطاق ممكن ، بحيث تكون فى متناول جميع العاملين المدنيين بالدولة .

(ط) إسناد مسئولية الاشراف على عملية ترتيب الوظائف إلى أحد شاغلى وظائف الإدارة العليا بكل وحدة إدارية ، وذلك ضماناً لجديتها وسلامتها وإجرائها بحياد تام .

(ى) إعادة ترتيب وظائف القطاع العام على أساس من الظروف الواقعية السائدة ، دون الاكتفاء بالدراسة النظرية البحث ، ودون اقتباس النظم السائدة فى الدول الأخرى بحذافيرها ، بغير مراعاة للظروف المحلية .

(ك) عدم التعامل مع الموظفين بلغة الفئات والدرجات ، والتعامل معهم بلغة الوظائف .

(ل) وضع نظام ثابت للمراجعة الدورية المستمرة لنظام ترتيب الوظائف، ومطابقته بالواقع الفعلي أولا بأول، تفادياً لجمود النظام، وتحقيقاً لتطوره المستمر.

المبحث الثانى

الفئات المستثناة

المراد بالفئات المستثناة فى هذا المجال هو تلك الجهات التى لا يخضع العاملون بها لقوانين العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام رغم اعتبارهم موظفين عموميين بل يخضعون لقوانين خاصة تنظم شئون توظفهم، ولا تسرى عليهم أحكام القانون العام للموظفين إلا فيما لم تنص عليه قوانينهم الخاصة، وهم لهذا يخضعون لنظام ترتيب خاصة بهم تختلف عن نظام الترتيب العام وتستحق دراسة مستقلة.

وقد نصت المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن أحكامه لاتسرى على العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين خاصة فيما نصت عليه تلك القوانين. كما ورد نص مشابه لذلك النص فى جميع قوانين العاملين السابقة، وله نص مشابه أيضاً فى معظم قوانين التوظف فى مختلف الدول كما عرضنا آنفاً.

ولا يعنى إخضاع هذه الفئات لقوانين خاصة عدم اعتراف المشرع للعاملين بها بصفة الموظف العام، ولكنه يرى أن الطبيعة الخاصة التى تتميز بها تلك الفئات وتكوين الهيكل التنظيمى الذى يضمها، ونوعية الأعمال والمسئوليات التى تتولاها، كل ذلك يستوجب إخضاع العاملين بها لقواعد مستقلة تحررهم من قيود العمل الحكومى، وكادر خاص يتفق مع ظروف المهنة التى ينتسبون إليها، وأسلوب معين ترتب به وظائفهم بما يتناسب مع طبيعة ونوعية أعمالهم.

ورغم أن المشرع ينص عادة على إخضاع العاملين بتلك الفئات لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة فيما لم تنص عليه القوانين الخاصة بهم، إلا أنه يندر — فى الواقع العملى — اللجوء إلى قانون العاملين فى أمر من أمور تلك الفئات، نظراً لأن القوانين الخاصة بها تقوم عادة بتنظيم جميع شئونها تنظيما

شاملا ومفصلا ، بما لايدع مجالا للرجوع إلى قانون العاملين إلا فى أحوال قليلة جداً .

وقد توسع المشرع فى استثناء العديد من فئات الموظفين العموميين من الخضوع لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة وإخضاعهم لنظم قانونية خاصة بهم ، حتى أصبحت هناك كادرات متعددة إلى جانب الكادر العام .

ومن الفئات التى تخضع لنظم قانونية خاصة(١) : السلطة القضائية ـ مجلس الدولة ـ إدارة قضايا الحكومة ـ النيابة الإدارية ـ الرقابة الإدارية ـ المحكمة العليا ـ الإدارات القانونية بأجهزة الدولة المختلفة ـ هيئات التدريس بالجامعات والمعاهد العليا ـ المركز القومى للبحوث ـ المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ـ المعهد القومى للتنمية الإدارية ـ معهد التخطيط القومى ـ هيئة الطاقة الذرية ـ معهد بحوث البناء ـ مركز البحوث الزراعية ـ معهد علوم البحار ـ المناجم والمحاجر ـ هيئة الرقابة والبحوث الدوائية ـ السلك الدبلوماسى ـ السلك القنصلى ـ سلك التمثيل التجارى ـ القوات المسلحة ـ الشرطة ـ الأجهزة المركزية للتنمية الإدارية والمحاسبات والاحصاء والتعداد والتعمير ـ مجلس الشعب ـ هيئة قناة السويس ـ هيئات الاذاعة والتليفزيون والمسرح والموسيقى والسينما . وغيرها .

ونحن لا نحبذ هذا الاتجاه التوسعى فى الخروج على القانون الأساسى للوظيفة العامة ، حتى لايصبح الأصل هو الخضوع لنظم قانونية خاصة والاستثناء هو الخضوع للقانون الأساسى ، ويجب أن يظل الاستثناء فى أضيق الحدود ، كما يجب أن يقتصر على القواعد القانونية التى تستلزمها طبيعة العمل بكل قطاع . على أن يظل العاملون خاضعين للقانون الأساسى فى كل ماعدا ذلك من قواعد .

---

(١) والمقصود بطبيعة الحال هو الأعضاء الفنيون العاملون بتلك الهيئات ، دون الموظفين الاداريين والكتابيين والعمال ، والذين يخضعون لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة فى كل ما يتعلق بشئون توظفهم ، وذلك بالنسبة لغالبية تلك الفئات .

وسوف نقسم دراستنا للفئات المستثناة إلى مطلبين ، كى ندرس فى أولهما الخصائص المشتركة للفئات المستثناة بصفة عامة ، وندرس فى الثانى الخصائص المميزة لبعض تلك الفئات بصفة خاصة ، وقد اخترنا من الفئات المدنية على سبيل المثال هيئات التدريس بالجامعات ، كما اخترنا من الفئات العسكرية هيئتى القوات المسلحة والشرطة .

المطلب الأول

الخصائص المشتركة للفئات المستثناة

هناك خصائص مشتركة تجمع بين معظم الفئات المستثناة فى مصر ، ويمكن إجمال هذه الخصائص فيما يلى :

أولا : اتباع الأسلوب الشخصى :

وضعت غالبية النظم المتعلقة بهذه الفئات على أساس نظام المهنة الدائمة الذى تعتنقه الدول الأوربية ، باعتبار أنها جميعاً من المهن الدائمة المستقرة وليست مجرد أعمال عارضة أو مؤقتة ، وهو وضع طبيعى يتناسب مع أهمية تلك النظم . وخطورة مايتحمله العاملون بها من مسئوليات لايجوز معها أن تكون أعمالهم عارضة ، مما دفع الولايات المتحدة ذاتها والدول التى تطبق النظام الأمريكى إلى إخضاع بعض تلك الكادرات لنظام المهنة الدائمة ، خروجا على القاعدة العامة السائدة هناك ، وهى تأقيت شغل الوظيفة العامة .

ويضاف إلى ذلك أن ترتيب وظائف معظم تلك الفئات يقوم — من الناحية العملية — على أساس مؤهلات العاملين بها وظروفهم الشخصية ، لا على أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات(١) . هذا فضلا عن أن إنشاء تلك النظم لم يقترن

(١) وينعكس اثر ذلك على اختيار المرشحين لشغل وظائف الكادرات الخاصة • فأغلب تلك الوظائف — وخاصة وظائف أدنى الدرجات — يتم الاختيار لشغلها من بين أوائل الخريجين فى الجامعات ، مع الاكتفاء بعقد مقابلات شخصية أو اختبارات عامة لهم • ولا يتم الاختيار على اساس توفر مواصفات موضوعية أو متطلبات تاهيل أو خبرات تخصصية ترتبط بأعمال الوظيفة ذاتها ، أو التدرب السابق على اعمالها •

بأى تحليل علمى أو توصيف موضوعي شامل لوظائفها . وذلك بالرغم من أن الأساس النظرى الذى أقيمت عليه تلك النظم قد وضع ليكون أساساً موضوعياً صالحة للتفرقة بين المستويات الوظيفية المختلفة تفرقة قائمة على ماتتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات .

وليس أدل على قيام معظم الفئات المستثناة على الأسلوب الشخصى فى الترتيب من أن القوانين واللوائح المنظمة لشئون العاملين بها لم تتعرض لترتيب وظائفها ترتيباً موضوعياً حسب ماتتضمنه من أعمال ، أو لإجراء تحليل علمى لاختصاصات وواجبات كل وظيفة ، كما لم تتضمن تحديداً واضحاً ودقيقاً لطبيعة أعمال كل مستوى وظيفى ، أو مواصفات الوظائف التى تندرج تحته ، أو اشتراطات التأهيل الموضوعية الواجب توفرها فيمن يشغل وظائفه . وكل ما ورد بها من اشتراطات التأهيل هو مستوى المؤهلات الدراسية مدة الخبرة العلمية (شأنها فى ذلك شأن نظام الترتيب العام) .

ومن آثار ذلك أن المسميات الوظيفية فى الفئات المستثناة لاتعتبر تعبيراً دقيقاً عن اختصاصات وواجبات الوظيفة ، وليس ثمة ارتباط أو تلازم بين المسمى الوظيفى وبين ما يمارسه شاغل الوظيفة من أعمال ، مما يدل على أن فكرة « الدرجات المالية » هى المسيطرة أيضاً على غالبية تلك النظم ، إذ تعبر الدرجة عن مرتب معين لشاغل الوظيفة ، دون أن تعبر بالضرورة عما يتحمله من مسئوليات . ومن ذلك أنه توجد فى السلك القضائى على سبيل المثال وظيفة « رئيس محكمة ابتدائية » . وقد خصصت الوظيفة بحكم تسميتها لمن يتولى رئاسة إحدى المحاكم الابتدائية بالفعل ويتحمل أعباءها الوظيفية . إلا أن الواقع يخالف ذلك ، إذ قد تعطى هذه الدرجة لقاض لا يرأس أية محكمة ، لمجرد إعطائه الفرصة فى التمتع بالمزايا المادية لتلك الوظيفة بعد أن سمحت له أقدميته بالحصول عليها ، رغم عدم وجود منصب شاغر لرئاسة إحدى المحاكم الابتدائية القائمة[1] . وهذا هو ما يمكن

---

(١) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر بتاريخ ٥ اكتوبر سنة ١٩٧٢ ، ص ٥٨٦ وما بعدها .

والعدد رقم ١١ لسنة ١٩٧٦ ، الصادر بتاريخ ١١ مارس سنة ١٩٧٦ ، ص ١٨٦ وما بعدها .

أن يقال أيضا بالنسبة لوظيفة « سفير » بالسلك الدبلوماسى ، ووظيفة « لواء » بالقوات المسلحة ، ويعتبر هذا الوضع مماثلا تماما لما يحدث فى ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة متمثلا فى إعطاء درجة « وزير » أو « وكيل وزارة » لأشخاص لايتولون حقيقة أعباء الوظيفة التى تعبر عنها تلك المسميات الوظيفية .

كما يوجد فى نظام هيئة الشرطة أمثلة أخرى لغلبة الأسلوب الشخصى فى مجال ترتيب وظائفها . من ذلك أن المادة ١٠٣ من ذلك النظام تجيز ترقية أمناء ومساعدى الشرطة إلى رتب الضباط فى حالة حصولهم على ليسانس الحقوق ، وبشرط قضاء مدة خدمة معينة فى هيئة الشرطة (١٠ سنوات بالنسبة لأمناء الشرطة ، ١٥ سنة بالنسبة لمساعدى الشرطة) . كما تجيز ترقية مساعدى الشرطة وضباط الصف والجنود إلى رتب أمناء الشرطة فى حالة حصولهم على شهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها ، وبشرط قضاء مدة خدمة بهيئة الشرطة لاتقل عن خمس سنوات . وفى جميع تلك الأحوال يحتفظ المرقى بمرتبه السابق ولو كان يجاوز بداية مربوط الرتبة الجديدة(١) .

ومن الواضح من نص تلك المادة أن المشرع يهتم أساساً بالمؤهلات الدراسية لرجل الشرطة وأقدميته ، ويجعل منهما الأساس فى ترقيته من كادر إلى كادر آخر ودون أن يتعرض لأية شروط تتعلق بمواصفات الوظيفة أو ما تتضمنه من واجبات ومسئوليات ، أو ما تستلزمه أعمالها من متطلبات تأهيل موضوعية ، وذلك بالرغم من الاختلاف الكبير المفترض وجوده بين اختصاصات وواجبات كل من جنود الشرطة ومساعديها وأمنائها وضباطها . هذا فضلا عن اهتمام المشرع بضرورة الاحتفاظ لرجل الشرطة بمرتبه بصفة شخصية فى هذه الحالة ، رغم أنه قد يكون أكبر من المرتب المخصص للرتبة الجديدة التى يرقى إليها .

---

(١) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٦٧ لسنة ١٩٦٤ ، الصادر بتاريخ ٢٢ مارس سنة ١٩٦٤ ، ص ٥٨٣ وما بعدها .

وكان القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ يجيز ترقية مساعدى الشرطة أيضا الى ضباط حتى رتبة النقيب ، ثم جاء القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ فألغى ذلك النص ، وحرم مساعدى الشرطة من حق الانتقال الى كادر الضباط الا فى حالة حصولهم على ليسانس الحقوق وبشروط معينة .

وما يقال بالنسبة للسلطة القضائية أو هيئة الشرطة يمكن أن يقال أيضاً بالنسبة لغالبية نظم الفئات المستثناة ، إذ توجد أمثلة عديدة تدل على أن معظم تلك النظم تتبع الأسلوب الشخصى البحت فى ترتيب وظائفها ، وتعتمد على مؤهلات الموظفين وأقدمياتهم وظروفهم الشخصية أكثر من اعتمادها على أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات (لا يكاد يستثنى من ذلك سوى نظام هيئات التدريس بالجامعات الذى يميل نسبياً نحو الأسلوب الموضوعى كما سيرد فيما بعد) .

وتؤكد هذه الأمثلة إحدى السلبيات التى تتميز بها نظم ترتيب الوظائف العامة ، وهى أن الفئات الوظيفية ما زال ينظر إليها فى مصر على أنها مجرد درجات مالية يؤدى الحصول عليها إلى تحقيق زيادة فى المرتب ، دون النظر إلى أعباء الوظيفة ذاتها ، رغم ما تقول به التشريعات والقرارات من أننا بدأنا فى مرحلة ترتيب الوظائف ترتيباً موضوعياً خالصاً منذ صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . وهو عيب يجب على المشرع أن يتفاداه فى النظم الخاصة ، حيث تكون مثالية أكثر وضوحاً وأكبر تأثيراً منها فى نظام الترتيب العام ، نظراً لضخامة مسئوليات العاملين بتلك النظم وحساسية المرافق التى يعملون بها .

ثانياً : تحديد المسميات الوظيفية :

لم يتبع فى ترتيب وظائف الفئات المستثناة الأسلوب الذى اتبع فى قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، وهو تقسيمها إلى عدد معين من الفئات ذات المسميات الرقمية (كالفئة العاشرة والتاسعة والثامنة ، أو المستوى الثالث والثانى والأول وهكذا) أو المسميات المقترنة بالربط المالى (كالفئة ٢٤٠ — ٧٨٠ جنيها مثلا) بل قسمت إلى مسميات وظيفية ذات دلالة موضوعية تعبر عن مضمون الوظيفة وما يجب أن تحتويه من أعمال . إذ يتضمن ترتيب وظائف السلطات القضائية التسميات الوظيفية التالية وذلك فى مجال القضاء العادى : معاون نيابة ـ مساعد نيابة ـ وكيل نيابة ـ قاض ـ رئيس محكمة ابتدائية ب ـ رئيس محكمة ابتدائية ا ـ

مستشار بمحكمة النقض ومحاكم الاستئناف – نائب رئيس محكمة الاستئناف – رئيس محكمة استئناف – نائب رئيس محكمة النقض – رئيس محكمة النقض .

كما يتضمن ترتيب وظائف السلطة القضائية فى مجال النيابة العامة المسميات الآتية :

معاون نيابة(١) – مساعد نيابة – وكيل نيابة – وكيل نيابة فئة ممتازة – رئيس نيابة فئة ب – رئيس نيابة فئة ا – محام عام – محام عام أول – النائب العام .

ويتضمن ترتيب وظائف القضاء الإدارى المستويات التالية(٢) : مندوب مساعد – مندوب – نائب – مستشار مساعد فئة ب – مستشار مساعد فئة ا – مستشار – وكيل مجلس الدولة – نائب رئيس مجلس الدولة – رئيس مجلس الدولة .

بينما يتضمن ترتيب وظائف النيابة الإدارية الوظائف الآتية : مساعد نيابة إدارية – وكيل نيابة إدارية – وكيل نيابة إدارية فئة ممتازة – رئيس نيابة إدارية فئة ب – رئيس نيابة إداريه فئة ا – وكيل عام – وكيل عام أول – مدير النيابة الإدارية .

هذا فى حين أن ترتيب وظائف إدارة قضايا الحكومة يتضمن الوظائف التالية : مندوب مساعد – مندوب – محام – نائب – مستشار مساعد – مستشار – وكيل إدارة قضايا الحكومة – رئيس إدارة قضايا الحكومة(٣) .

---

(١) ولا يعتبر شاغل وظيفة « معاون النيابة » عضوا فى النيابة العامة ، ولكنها من الوظائف المعاونة التى تمهد للالتحاق بعضوية النيابة العامة . وكان قانون السلطة القضائية السابق رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٩ قد نص على الغاء وظيفة معاون النيابة . ثم أعيدت من جديد بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ . كما حدث نفس الشىء بالنسبة لوظيفة « مندوب مساعد » بمجلس الدولة .

(٢) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ١١ لسنة ١٩٧٦ ، المرجع السابق ، ص ١٨٦ وما بعدها .

(٣) جميع نظم الترتيب الخاصة بوظائف السلطات القضائية واردة فى المتن بعد تعديلها بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٧٦ ، الصادر بتاريخ ٣ مارس ١٩٧٦ ، وهو أحدث التعديلات التى ادخلت على تلك النظم .

كما توجد فى المحكمة العليا وظائف : مستشار المحكمة — ونواب رئيس المحكمة — ورئيس المحكمة(١) .

وقد اتبعت نظم ترتيب وظائف كل من هيئات التدريس بالجامعات والسلكين الدبلوماسى والقنصلى والقوات المسلحة والشرطة وغيرها ، نفس الأسلوب فى الترتيب حيث لجأت إلى استخدام [المسميات الوظيفية ذات المدلول بدلا من] الفئات المالية المرقمة .

ويتم ترتيب تلك المسميات فى تسلسل تصاعدى موحد ومتدرج تدرجا طبيعيا من أدنى الوظائف إلى أعلاها دون حواجز فاصلة بينها ، ودون أن تجمع فى مجموعات مفتعلة تؤدى إلى نوع من الإنفصال غير المرغوب فيه بين فئات الموظفين . وخاصة فى حالة اختلاف شروط الالتحاق أو مستوى المرتب اختلافا واضحا بين كل مجموعة وأخرى . لذا تعتبر هذه الخاصية ميزة هامة من مزايا نظم الفئات المستئناة . تحقق لتلك النظم قدراً كبيراً من المرونة وسهولة الترقى بين مختلف الوظائف ، كما تحقق قدرا كبيراً من التفاعل والتعاون بين مختلف المستويات الوظيفية دون حساسيات أو قيود .

ومن جهة أخرى فإن الاستعانة بالمسميات الوظيفية التى تعبر عن طبيعة أعمال الوظائف (أو من المفروض أنها كذلك) هو إجراء أكثر موضوعية وأدق تعبيراً من أسلوب الفئات الرقمية التى لاتدل على شىء ولا تستند إلى تفرقة موضوعية . وإن كان ذلك ينقصه أن تصبح مسميات وظائف الفئات المستثناة بالفعل — لا بالنصوص فقط — معبرة تعبيراً موضوعياً دقيقاً عن اختصاصات وواجبات محددة .

ثالثاً : الإسراف فى عدد المستويات الوظيفية :

يعيب معظم نظم الفئات المستثناة الإسراف فى تحديد المستويات الوظيفية

---

(١) راجع نصوص جميع تشريعات الهيئات القضائية بمصر فى ملحق مجلة المحاماة ، السنة ٥٦ ، العددان الثالث والرابع ، مارس وأبريل سنة ١٩٧٦ . وكذلك فى مجموعة قوانين السلطة القضائية ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ١٩٧٢ .

التى تتضمنها نظم ترتيب وظائفها ، إذ يصل فى بعضها إلى أحد عشر مستوى وظيفيا ، وهو عدد مغالى فيه وليس ثمة ما يبرره .

ذلك أن نظم ترتيب وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى تنقسم ، على سبيل المثال ، إلى أحد عشر مستوى وظيفيا للسلك الدبلوماسى ، وثمانية مستويات للسلك القنصلى[1] . إذ يضم السلك الدبلوماسى وظائف ملحق ، وسكرتير ثالث ، وسكرتير ثان ، وسكرتير أول ، ومستشار من الدرجة الثانية ، ومستشار من الدرجة الأولى ، ومندوب فوق العادة ووزير مفوض من الدرجة الثالثة ، ومندوب فوق العادة ووزير من الدرجة الثانية ، ومندوب فوق العادة ووزير مفوض من الدرجة الأولى ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الثانية ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الأولى (أو سفير بدرجة ممتاز) .

ويضم السلك القنصلى وظائف سكرتير قنصلية ، ونائب قنصل ، وقنصل مساعد ، وقنصل من الدرجة الثانية ، وقنصل من الدرجة الأولى ، وقنصل عام ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الثانية ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الأولى (أو سفير بدرجة ممتاز)[2] .

كما أن نظم ترتيب الوظائف القضائية - كما وضح مما سبق وفيما عدا وظائف المحكمة العليا التى تتسم بالبساطة بطبيعتها - تتضمن عدداً من المستويات الوظيفية

---

(١) يخضع العاملون بالسلكين الدبلوماسى والقنصلى لأحكام القانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ الصادر بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٤ ، يراجع نظام السلكين الدبلوماسى والقنصلى ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ٤ وما بعدها . وتطبق الجمهورية العراقية نظاما لترتيب وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى مشابها للنظام المصرى . راجع : المنظمة العربية للعلوم الادارية (قوانين الخدمة المدنية فى الدول والبلاد العربية) المرجع السابق ، الجزء الثانى ، ص ٤٣ وما بعدها . وكذلك : فاضل عونى ، المرجع السابق ، ص ١٣١ .

(٢) والوظيفتان الأخيرتان هما أصلا من وظائف السلك الدبلوماسى ، ولكن يجوز ترقى شاغلى وظائف السلك القنصلى اليهما بعد الوصول الى وظيفة قنصل عام . ولهذا فوظائف السلك القنصلى أصلا أكثر بساطة فى ترتيبها وأقل عددا من وظائف السلك الدبلوماسى .

يتراوح بين ثمانية وأحد عشر مستوى[1] .

ونحن نفضل دائماً اختصار عدد المستويات الوظيفية بحيث لا يتجاوز سبعة على الأكثر ، وذلك تبسيطاً للنظام ، وتحقيقاً لنوع من التقارب بين أدنى المستويات وأعلاها ، وتلافياً للتناقض الذى قد ينشأ من وجود هوة سحيقة بينهما كما أنه من العسير - مع الإسراف فى عدد المستويات الوظيفية - التوصل إلى وضع فوارق واضحة ومحددة بينها من حيث درجة صعوبة العمل أو مـــدى مسئولية شاغله . يضاف إلى ما سبق أن الإسراف فى عدد المستويات الوظيفية يشعر الموظف بتعدد الحواجز والعقبات التى يتعين عليه أن يجتازها حتى يستطيع الوصول إلى قمة التسلسل الوظيفى ، مما يرتب آثاراً سيئة على نفسية الموظف وسلوكه .

رابعاً : إيراد الأحكام التفصيلية :

تتميز التشريعات التى تحكم نظم الفئات المستثناة بأنها تتناول أدق التفصيلات المتعلقة بشئون العاملين الخاضعين لها . فهى تتعرض لجميع الأمور تفصيلياً بحيث لا يحتاج الأمر للرجوع إلى القانون العام للموظفين أو إلى أى قانون آخر . بل إنه قد يمكن الاستغناء عن أية مذكرات تفسيرية أو لوائح تنفيذية تلحق بالقانون حيث لا تترك مجالا لأى خلاف فى التفسير أو تفاصيل فى التطبيق إلا فى القليل من

---

(١) وكان عدد المستويات الوظيفية قبل صـدور القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٧٦ يفوق عددها فى النظام الحالى للسلطات القضائية والوارد فى المتن . ثم جاء ذلك القانون واختصر تلك المستويات بادماج بعضهـا فى البعض الآخر ، كادماج وظيفتى « وكيل نيابة ممتاز فئة ب و أ » فى فئة واحدة ، وادماج وظيفتى « قاض ب » و « قاض أ » فى فئة واحدة ، وادماج وظيفتى « نائب فئة ب » و « نائب فئة أ » بمجلس الدولة فى فئة واحدة أيضا . ورغم ذلك فمازال عدد المستويات الوظيفية فى نظام السلطات القضائية فى حاجة الى مزيد من التبسيط . وعلى العكس من ذلك نجد أن وظائف النيابة الادارية فى ظل قانون انشائها رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ تتسم بالبساطة وقلة عـدد المستويات الوظيفية ، حيث كانت تنقسم الى ستة مستويات فقط ، ثم جاء القانونان رقم ٨٨ لسنة ١٩٧٣ ، ١٧ لسنة ١٩٧٦ فزادا من عـدد المستويات الوظيفية الى ثمان .

الأمور ، وهو ما لم يجر عليه العرف التشريعي فى أن يقتصر القانون على القواعد الرئيسية والخطوط العريضة للموضوع الذى يتناوله ، تاركا التفاصيل للمذكرات واللوائح التى تصدر إلحاقا له .

ذلك أن قانون تنظيم الجامعات على سبيل المثال(١) . يتناول تفصيلياً تنظيم شئون كل فئة من فئات العاملين فى حقل التدريس الجامعى على حدة ، من حيث أسلوب التعيين بها والشروط الواجب توفرها ونظام الإعلان عن الوظائف الخالية بها وإجراءات فحص الإنتاج العلمى وواجبات شاغلى الفئة وحقوقهم ، وكل ما يتعلق بذلك من نقل وندب وإعارة وأجازات ومرتبات وتأديب وعقوبات واستقالة ، إلى غير ذلك من أمور تفصيلية كان من المفروض أن تترك للائحة التنفيذية للقانون أو للوائح الخاصة بكل جامعة على حدة لتنظيمها ، وقد جاء أثر ذلك واضحا على اللائحة التنفيذية للقانون التى تكاد أن تكون مجرد تكرار لما ورد فى القانون دون إضافات تستحق الذكر .

ونحن نحبذ فى هذه الحالة أن يقتصر القانون على القواعد المشتركة التى تجمع بين مختلف فئات العاملين بالتدريس فى الجامعات ، على أن تترك القواعد المنظمة لشئون كل فئة على حدة للوائح التنفيذية ، وذلك تحقيقا للمرونة وسهولة التعديل لتلك القواعد حسب متطلبات الجامعات ، دون اللجوء إلى الإجراءات التشريعية الطويلة التى تمر بها تعديل القوانين .

وما يقال عن قانون تنظيم الجامعات ينطبق أيضا على سائر نظم الفئات المستثناة .

كما أن تعرض نظم الفئات المستثناه لكل ما يتعلق بالعاملين الخاضعين لها من أمور لايترك مجالا للقانون العام للموظفين للتدخل فى شئونهم ، رغم أن ذلك القانون هو الأصل بينما النظم الخاصة هى الاستثناء . وتنص على ذلك

---

(١) القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر بتاريخ ١٩٧٢/١٠/١ ، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر فى ١٩٧٢/١٠/٥ ، ص ٦٢٩ وما بعدها .

صراحة جميع قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، حيث تقرر امتداد أثرها إلى العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين خاصة فيما لم تنص عليه تلك القوانين كما أن بعض قوانين الفئات المستثناة ذاتها تنص على خضوع العاملين بها لقانون العاملين المدنيين بالدولة فيما لم يرد بشأنه نص فى قوانينهم ولوائحهم (١) . والأحرى بالمشرع أن يستبعد النص على الرجوع إلى القانون العام للموظفين ، طالما أنه يتناول النظم الخاصة بطريقة شاملة تغنى عن الرجوع إلى ذلك القانون، مما يجعل أعمال النص المشار إليه غير وارد عملا .

المطلب الثانى

الخصائص المميزة لبعض الفئات

توجد إلى جانب الخصائص المشتركة التى تجمع بين غالبية الفئات المستثناة ، خصائص أخرى تميز بعض تلك الفئات . وفيما يلى بيان ذلك بالنسبة لكل فئة :

أولا : هيئات التدريس بالجامعات(٢) :

تتسم وظائف هيئات التدريس بالجامعات بقدر من الموضوعية فى ترتيبها . فالمستويات ليست مجرد درجات مالية تستهدف تحديد مرتبات شاغليها ، بل هناك اختصاصات معينة لشاغلى كل مستوى ، واختلافات حقيقية فى المسئوليات التى يتحملها كل منهم .

فهناك وظيفة « المعيد » وهى من الوظائف المعاونة لأعضاء هيئة التدريس التى لا يكلف شاغلها بتدريس مناهج معينة ، بل يتولى مسئولية الدروس العملية

---

(١) راجع على سبيل المثال المادة ١١٤ من نظام هيئة الشرطة ، القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٤٥ تابع (ب) لسنة ١٩٧١ ، الصادر بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩٧١ .

(٢) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر بتاريخ ٥ اكتوبر سنة ١٩٧٢ .

والتطبيقية . وهناك وظيفة « المدرس المساعد » التي أنشئت لتكون مرحلة تمهيدية لمن حصلوا على درجة الماجستير للالتحاق بعضوية هيئة التدريس ، بحيث يتفرغ شاغلها للبحث العلمي حتى الحصول على درجة الدكتوراه . ثم يتدرج أعضاء هيئة التدريس تحت ثلاثة مستويات وظيفية وهي على التوالي : مدرس — أستاذ مساعد — أستاذ[1] .

وهم يكلفون جميعاً بمسئولية مناهج دراسية متكاملة ، إلا أن هناك قدر محدود من الاختلاف فيما بينهم من حيث مدى ما يتحملونه من مسئوليات علمية وإدارية . ومن ذلك مثلا عدم تحمل المدرس لمسئولية الإشراف على رسائل الدكتوراه بصفة منفردة ، بينما يتحمل كل من الأستاذ المساعد والأستاذ تلك المسئولية . كما يختلفون عن بعضهم البعض من حيث عدد ساعات التدريس ومن حيث إمكانية تولى المسئوليات الاشرافية والادارية بالكلية كرئاسة مجلس القسم أو وكالة الكلية أو العمادة ، إلى غير ذلك من اختلافات .

ولا تعتبر الموضوعية هنا موضوعية كاملة بل محدودة ، فبالرغم من الاختلاف فى الاختصاصات بين كل وظيفة وأخرى ، فإن التعيين فى كادر الجامعات (فى أدنى درجات التعيين) لايتم بناء على توفر اشتراطات تأهيل موضوعية محددة سلفا ، بل يكفى للتعيين فى وظيفة المعيد الحصول على شهادة الليسانس أو البكالوريوس بتقدير مرتفع ، كما يكفى للتعيين فى وظيفة « مدرس مساعد » الحصول على شهادة الماجستير أو ما يعادلها ، ويكفى للتعيين فى وظيفة « مدرس » الحصول على درجة الدكتوراه . ثم تبدأ بعض العناصر الموضوعية فى التدخل لمجرد المفاضلة بين المتقدمين لشغل الوظيفة ، وذلك عن طريق فحص إنتاجهم العلمى وتقويمه .

---

(١) كانت توجد قبل صدور قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ وظيفة « استاذ ذو كرسى » وكانت مقصورة على عضو واحد فى التخصص الواحد . ثم ألغيت اكتفاء بوظيفة « استاذ » التى يجوز ان يشغلها اكثر من عضو فى التخصص الواحد . كما أن وظيفة « مدرس مساعد » أعيدت فى هذا القانون بعد أن كانت ملغاة فى القانون السابق . وهما تعديلان محمودان من المشرع اذ حققنا قدرا كبيرا من المرونة لنظام الترتيب الجامعى .

ولا يمكن لموضوعية الترتيب أن تكتمل ما لم توضع مواصفات تفصيلية لواجبات واختصاصات كل وظيفة ، ومتطلبات تأهيل موضوعية يلزم توافرها فى شاغل الوظيفة وتتفق مع ماتتضمنه الوظيفة من واجبات واختصاصات ، وتراعى تلك المتطلبات بمنتهى الدقة فى كل من يتقدم لشغل الوظيفة سواء بطريق التعيين أو الترقية ، أما مجرد الاعتماد على المؤهل الدراسى - مهما كان مستواه أو تقديره - أو على قضاء مدة خدمة معينة أو على عناصر شخصية بحت ، فنى ذلك اعتداء صريح على موضوعية الترتيب يقلل من مزاياه .

ومن المزايا التى تتصف بها نظم الترتيب الجامعية أيضا ، أنها تنقسم إلى عدد محدود من المستويات الوظيفية ، إذ لا يوجد سوى وظيفتان لمعاونى أعضاء هيئة التدريس وثلاث وظائف لأعضاء الهيئة . وفى ميزة هامة تساعد على تحقيق البساطة والمرونة للنظام ، وتحقق نوعا من التقارب والانسجام بين أساتذة الجامعات بمختلف مستوياتهم ، مما يؤدى إلى توثيق الروابط العلمية والأدبية بين أعضاء الهيئة الواحدة ، بعكس الحال فيما لو تعددت المستويات الوظيفية وتباعدت المسافات بين أدناها وأعلاها .

وهناك بالإضافة إلى هذه الوظائف العلمية مجموعة أخرى من الوظائف الإشرافية تنقسم إلى خمسة مستويات وهى : رئيس مجلس القسم - وكيل الكلية - عميد الكلية - نائب رئيس الجامعة - رئيس الجامعة . وهذه الوظائف الاشرافية ليست منفصلة تماماً عن الوظائف العملية بل تتداخل معها ، إذ أن رؤساء مجالس الأقسام يعينون من بين أقدام ثلاثة أساتذة فى كل قسم ، ووكيلى الكلية يعينان من بين أساتذتها ، أما العميد فيتم انتخابه أو تعينه من بين أساتذة الكلية أيضاً كما أن نائبى رئيس الجامعة ورئيس الجامعة يتم تعيينهم من بين من شغلوا وظيفة أستاذ فى الجامعات المصرية لمدة خمس سنوات(١) .

ومن ذلك يتضح أن نظام ترتيب الوظائف الجامعية يتميز بالوضوح

---

(١) تراجع المواد ٢٥ ، ٢٩ ، ٤٣ ، ٤٧ ، ٥٦ ، من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر بتاريخ اول أكتوبر سنة ١٩٧٢ .

والبساطة والمرونة إلى حد كبير ، فضلا عما يتميز به من موضوعية نسبية لاتتوافر لغيره من نظم الفئات المستثناة(١) .

ثانيا : الهيئات العسكرية :

تنفرد الهيئات العسكرية (القوات المسلحة والشرطة) بخاصية تعدد الكادرات

---

(١) وتجدر الاشارة الى ان قواعد الترتيب المطبقة فى الجامعات تسرى ايضا على اعضاء هيئة التدريس ومعاونيهم بالكليات والمعاهد العالية التابعة لوزارة التعليم العالى مباشرة ، وذلك طبقا لأحكام القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٢ الصادر فى أول أكتوبر ١٩٧٢ • « وقد أصبح معظم تلك الكليـــات والمعاهد تابعا لجامعة حلوان » • كما تسرى ايضا على أعضاء هيئة التدريس ومعاونيهم بجامعة الأزهر طبقا لأحكام القانون رقم ٥١ لسنة ١٩٧٢ الصادر بنفس التاريخ • كما ان البـــاحثين العلميين بالمؤسسات العلمية اصبحوا يخضعون أيضا لنفس القواعد طبقا لأحكام القـــانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٣ الصادر فى ١٤ اغسطس سنة ١٩٧٣ • وهذه المؤسسات العلمية هى : المركز القومى للبحوث وهيئة الطاقة الذرية والمركز القومى للبحوث الاجتمـــاعية والجنائية ومعهد التخطيط القومى والمعهد القومى للتنمية الادارية ومركز البحوث الزراعية ومعهد علوم البحار والمصـــايد والمعهد القومى للقياس والمعـــايرة ومعهد الأرصـــاد ومعهد بحوث البناء ، وما قد ينشأ بعد ذلك من مؤسسات علمية بقرار جمهورى •

وتنقسم وظائف المؤسسات العلمية الى فئات وظيفية تعـــادل الفئات الواردة فى قانون تنظيم الجامعات ، الا أن مسمياتها تختلف من مؤسسة الى أخرى حسب نوعية العمل بكل مؤسسة • فوظيفة مدرس بالجامعات على سبيل المثال قد تعادلها فى المؤسسات العلمية وظيفة « باحث » أو « خبير » أو « أستاذ مساعد » • كما أن وظيفة أستاذ مســـاعد بالجامعات قد تعادلها فى المؤسسات العلمية وظيفة « أستاذ باحث مساعد » او « خبير أول » أو « أستاذ زميل » ، وهكذا • ومن المفضل لدينا محاولة توحيد تلك المسميات الوظيفية أو التقريب بينها بقدر الامكان • خاصة وأن الكثير من تلك المسميات تختلف عن مثيلاتها بالجامعات اختلافا لا تبرره طبيعة العمل ، مثل وظيفة أستاذ مساعد بالمعهد القومى للتنمية الادارية التى تقابل وظيفة مدرس بالجامعات • وهو اختلاف يثير الالتباس والتناقض دون مبرر معقول • تراجع لمزيد من التفاصيل حول تلك المؤسسات : الجريدة الرسـمية ، العدد رقم ٣٤ لســـنة ١٩٧٣ ، الصادر بتاريخ ٢٣ اغسطس سنة ١٩٧٣ .

والدرجات إلى حد كبير ، مما يجعل النظم الخاصة بترتيب وظائفها من أكثر النظم تعقيدا فى مصر . ويبدو أن الطبيعة الخاصة التى يتميز بها العمل العسكرى هى التى اضطرت المشرع إلى وضع تلك النظم المعقدة .

فنظام القوات المسلحة ينقسم أساسا إلى قوات رئيسية، وقوات فرعية . وتتكون القوات الرئيسية من أربعة أقسام هى : القوات البرية والبحرية والجوية وقوات الدفاع الجوى(١) . أما القوات الفرعية فتتكون من قوات السواحل وقوات الحدود والقوات البحرية بمصلحة الموانى والمنائر . ويضاف إليها القوات الاضافية كقوات الاحتياط ، والضباط والأفراد المكلفون (الاحتياطى التكميلى) والقوات الأخرى التى تقتضى الضرورة إنشائها(٢) .

ويتم ترتيب وظائف العاملين بالقوات المسلحة فى إحدى عشرة رتبة كالآتى(٣) :

ملازم - ملازم أول - نقيب - رائد - مقدم - عقيد - عميد - لواء - فريق - فريق أول - مشير . ويضاف إلى تلك الرتب (فيما عدا رتبة المشير) اصطلاح (بحرى) لضباط القوات البحرية ، (طيار) لضباط القوات الجوية الطيارين ، (ملاح) لضباط القوات الجوية الملاحين .

أما بالنسبة لضباط الاحتياط فيتضمن نظام ترتيب وظائفهم نفس الرتب العسكرية التى يتضمنها نظام الضباط العاملين ، مع إضافة اصطلاح « احتياط » بعد الرتبة مباشرة . إلا أنهم لا يرقون سوى إلى رتبة « المقدم » فقط . وتجوز

---

(١) وقد قسمت القوات البرية فى الوقت الحاضر الى جيوش وادارات مركزية متعددة .

(٢) يخضع الضباط العاملون بالقوات المسلحة فى الوقت الحاضر لأحكام القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩ فى شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة .

(٣) كما نص عليها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٦٤ ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٦٩ لسنة ١٩٦٤ .

الترقية استثناء إلى رتبة « عقيد » بالاختيار طبقاً للشروط التى يحددها وزير الحربية . كما أنهم يشطبون من قائمة ضباط الاحتياط إذا بلغوا سناً معينة فى كل رتبة عسكرية دون أن يرقوا إلى الرتبة التالية . ويجوز نقل من يقوم منهم بأعمال مجيدة استثنائية فى ميدان القتال إلى ضابط عامل[1] .

وهناك بعد ذلك ضباط الشرف والمساعدون ، والمتطوعون من ضباط الصف والجنود ويجددو الخدمة منهم فى وظائف مخصص لها رواتب عالية بالميزانية[2] ، وضباط الصف والجنود المجندين بالقوات المسلحة الفرعية ومن فى حكمهم[3] .

ويتم ترتيب وظائف هذه المجموعة فى ثلاثة أنواع من الدرجات تضم ١٢ فئة وظيفية وهى :

أولا : درجات أصلية :

جندى ـ عريف ـ رقيب ـ رقيب أول ـ مساعد ـ مساعد أول ـ مساعد ممتاز .

ثانياً : درجات محلية :

رقيب محلى ـ رقيب أول محلى .

ثالثاً : درجات وكالة :

وكيل عريف ـ وكيل رقيب ـ وكيل رقيب أول .

ويأتى ترتيب الدرجات المحلية عقب الدرجة المماثلة لكل منها مباشرة من

---

(١) القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٩ الصادر فى ٦ اكتوبر سنة ١٩٥٩ ، والمنشور بالجريدة الرسمية ، العدد رقم ٢١٧ مكرر غير اعتيادى لسنة ١٩٥٩ .

(٢) أى خريجى المدارس العسكرية ومراكز التدريب بالقوات المسلحة الذين يتطوعون للخدمة فى وظائف ضباط الصف والجنود لمدة لا تقل عن خمس سنوات .

(٣) القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٦٤ ، الصادر فى ٢١ مارس سنة ١٩٦٤ ، والمنشور بالجريدة الرسمية ، العدد رقم ٦٨ لسنة ١٩٦٤ ، والقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٥ ، الصادر فى ٣١ مارس سنة ١٩٦٥ ، والمنشور بالجريدة الرسمية ، العدد رقم ٧٦ لسنة ١٩٦٥ .

الدرجات الأصلية ، كما يأتى ترتيب درجات الوكالة عقب الدرجة المحلية المماثلة لكل منها مباشرة . كما أن ضباط الصف والجنود بالخدمة العاملة يسبقون أقرانهم من نفس درجاتهم المستدعين للخدمة بالاحتياط .

ونحن نعتقد أنه بإمكان المشرع أن يضع لترتيب وظائف القوات المسلحة نظاما أكثر بساطة من ذلك النظام .

أما نظام هيئة الشرطة وهو لا يقل تعقيداً عن نظام القوات المسلحة ـ فيضم خمسة كادرات وظيفية وهى : ضباط الشرطة ـ أمناء الشرطة ـ مساعدو الشرطة ـ ضباط الصف وجنود الصف وجنود الشرطة ـ رجال الخفر النظاميون[1] .

وتنقسم هذه الكادرات الخمسة إلى ثلاثة وعشرين مستوى وظيفيا كالآتى :

أولا : ضباط الشرطة ، وتضمنهم عشر فئات وظيفية وهى : ملازم ـ ملازم أول ـ نقيب ـ رائد ـ مقدم ـ عقيد ـ عميد ـ لواء ـ لواء مساعد وزير الداخلية ـ لواء مساعد أول وزير الداخلية[2] .

ثانياً : أمناء الشرطة : وينقسمون إلى أربع فئات وظيفية : أمين شرطة ثالث ـ أمين شرطة ثان ـ أمين شرطة أول ـ أمين شرطة ممتاز .

ثالثا : مساعدو الشرطة : وهناك فئتان منهم : مساعد شرطة درجة ثانية ـ مساعد شرطة درجة أولى .

رابعاً ـ ضباط صف وجنود الشرطة : وهم أربع فئات : جندى درجة أولى[3] ـ عريف ـ رقيب ـ رقيب أول .

---

(١) القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ ، الصادر بتاريخ ١٠ نوفمبر سنة ١٩٧١ .

(٢) والفئتان الأخيرتان مستحدثتان بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ .

(٣) ينقسم جنود الشرطة الى نوعين : جنود درجة أولى : وهم الجنود العاملون بهيئة الشرطة أصلا ويخضعون لقانون تلك الهيئة .

وجنود درجة ثانية : وهم الذين يقع عليهم الاختيار للالتحاق بخدمة هيئة الشرطة من بين المستدعين للخدمة العسكرية . وهم يخضعون فى خدمتهم ومعاملتهم لجميع الأحكام الخاصة بالجنود وضباط الصف فى القوات المسلحة . ويحدد وزير الداخلية بقرار منه ما يسند اليهم من مهام وأعمال (المواد ٨٨ ـ ٩٤ من القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١) .

خامساً : رجال الخفر النظاميون : وتضمهم ثلاث فئات وظيفية : خفير - وكيل شيخ خفراء - شيخ خفراء[1] .

وهناك كذلك ضباط الشرف ، وهم الضباط الذين عينوا عن طريق الإدماج من رجال الإدارة . وتسرى عليهم الأحكام الخاصة بضباط الشرطة ، ويمنحون رتبا نظامية شرفية .

أما فئة الكونستابلات فقد كانت قائمة إلى أن صدر قانون كلية الشرطة فى سنة ١٩٥٣ وقرر إلغاء قسم الكونستابلات من الكلية . فلم يورد القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ هذه الفئة ضمن نصوصه ، إلا أنه قرر - بالنسبة للكونستابلات الذين لا زالوا فى الخدمة - جواز ترقيتهم حتى رتبة « مقدم » ثم إحالتهم إلى المعاش عقب هذه الترقية مباشرة ، فيما عدا من حصل منهم على ليسانس الحقوق فيستمر فى الخدمة ملتحقا بكادر الضباط[2] .

وقد كان نظام هيئة الشرطة يتضمن أيضا درجات محلية ودرجات وكالة مشابهة لتلك التى يتضمنها نظام القوات المسلحة ، إلا أنها ألغيت فى ظل القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ .

ونرى أن نظام ترتيب وظائف الشرطة فى مصر يحتاج إلى إعادة النظر للقضاء على ما به من تعقيد وتعدد للكادرات الوظيفية بلا موجب[3] .

---

(١) نقترح تعديل هذه المسميات القديمة الخاصة بالخفراء النظاميين إلى مسميات أخرى أكثر سهولة وأكثر حداثة ولتكن « حراس الأمن » . على أن يطلق على الفئات الوظيفية الخاصة بهم على التوالى : حارس أمن — حارس أمن ممتاز — كبير حراس أمن .

٢) يراجع : للواء محمود على الركايبى ، شرح قانون هيئة الشرطة ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٣٣ وما بعدها . وكذلك : نظام هيئة الشرطة ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ١٩٧٢ .

(٣) ومن النظم التى تتسم بالبساطة والوضوح وقلة عدد المستويات الوظيفية نظام الشرطة فى باكستان .

يراجع :

Notification of Ministry of the Interior, The Police Service of Pakistan, Karachi, 1952, P. 1.

خاتمة

تعرضنا فى هـذه الرسالة لدراسة موضوع من أهم موضوعات الإدارة العامة التى لم تنل حظها بعد من البحث العميق ؛ ألا وهو موضوع « ترتيب الوظائف العامة » . وكان ذلك بقصد فتح الطريق أمام مزيد من الأبحاث والدراسات الأكثر تعمقا ، التى نرجو أن يقدمها الباحثون فى مجال الإدارة العامة ، إثراء للمكتبة العربية بالدراسات الإدارية .

وقد عالجنا فى الجانب النظرى من هذه الدراسة نظرية الترتيب ، مما دعانا إلى عرض تعريفات الترتيب من جانب كتاب الإدارة العامة المصريين وغيرهم ، مع تقديم التعريف الشامل الذى نميل إلى ترجيحه ، فضلا عن تقـــديم أهم المصطلحات المرتبطة بعملية الترتيب . ثم تعرضنا لبيان النشأة التاريخية للترتيب داخل الدول المختلفة ، مع تحديد السلطة المسئولة عن عملية الترتيب . وانتقلنا بالبحث بعد ذلك إلى إيضاح أهم مزايا الترتيب بالنسبة لمجالات النشاط الإدارى المختلفة . ثم عرضنا أخيرا للصعوبات التى قد تعترض عملية ترتيب الوظائف . وكيفية التغلب عليها .

وقد تناولنا فى الجانب التطبيقى من هذه الدراسة ، بحث ترتيب الوظائف فى ظل النظم المختلفة ، متمثلة فى النظام الأوربى ، والنظام الأمريكى ، والنظام الاشتراكى .

وقد انتهينا إلى أن الوظيفة العامة تقوم فى ظل النظام الأوربى على فكرة المهنة الدائمة التى تعتمد على عنصرين أساسيين ، وهما دائمية شغل الموظف العام لوظيفته ، وسيطرة الأسلوب الشخصى على سائر النظم الوظيفية . إذ يقوم نظام الترتيب الأوربى على أساس مراعاة الظروف الشخصية للموظفين العموميين ومؤهلاتهم الدراسية وأقدمياتهم ، لا على أساس ماتتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات ، مما يجعله فى الحقيقة ترتيبا للموظفين لا للوظائف . وقد

دوسنا تطبيقا لذلك الأسلوب نظام ترتيب الوظائف العامة المعمول به فى فرنسا وانجلترا (قبل أن تمر الأخيرة بالتطورات التى أعقبت صدور تقرير لجنة فلتون). هذا بالإضافة إلى دراسة الترتيب داخل الدول التى تتبع نفس النظام . ثم عرضنا فى النهاية لمزايا ومساوىء نظام الترتيب الأوربى .

وذلك بخلاف النظام الامريكى ، حيث يقوم شغل الوظيفة العامة على أساس التأقيت ، مع تغليب الأسلوب الموضوعى فى مجال التنظيمات الوظيفية . وقد انعكست هاتان الخاصيتان على نظام الترتيب ، مما جعل ذلك النظام يتجاهل الظروف الشخصية للموظفين العموميين ، ويقوم على الموضوعية الخالصة، وجعله بالتالى ترتيباً حقيقياً للوظائف حسب ماتتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات وقد درسنا تطبيقاً لذلك الاسلوب نظام ترتيب الوظائف العامة المعمول به فى الولايات المتحدة الامريكية وانجلترا (فى تطوراته الحديثة بعد تقرير لجنة فلتون) . وقد انتهينا إلى القول بسلامة فكرة الترتيب الموضوعى للوظائف العامة ، وإن كنا قد عارضنا التطبيق الأمريكى لها ، لما يتسم به من تعقيد وإسراف فى تحديد مستويات الوظائف ، مع الاعتماد على التخصصات المتناهية فى الدقة .

هذا فى حين أن النظام الاشتراكى المطبق داخل الدول الماركسية يقوم على أساس النظر إلى الوظيفة العامة نظرة مختلفة ، تتمثل فى رفض فكرة الوظيفة العامة أساساً ، مع الاعتقاد بأن الجهاز الإدارى لايعدو أن يكون جهازاً مؤقتاً سوف ينقضى دوره بالانتقال من المرحلة الاشتراكية إلى مرحلة الشيوعية الكاملة. وتختلف نظم الترتيب داخل تلك الدول فى ميلها نحو الشخصية أو الموضوعية . إلا أنها فى الأغلب الأعم تأخذ طابعاً مختلطاً يمزج بين بعض خصائص النظام الأوربى وبين خصائص أخرى للنظام الأمريكى ، ولكن بصورة أكثر ميلا نحو موضوعية الترتيب . وقد درسنا من تطبيقات النظام الاشتراكى ترتيبات الوظائف العامة داخل الاتحاد السوفيتى . وذلك بعد أن قدمنا بيانا إجماليا لنظام الترتيب فى كل من يوغوسلافيا وجمهورية الصين الشعبية ، مع عرض لأهم مزايا ومساوىء ذلك النظام .

ولا شك أن الاخذ بأى نظام من تلك النظم — مع مافى كل منها من مزايا ومساوىء — يتوقف أساساً على النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة داخل كل دولة على حدة . كما أن نجاح ى منها يتوقف على مدى إمكان وضعه موضع التطبيق العملى . وإن كنا نرى أن النظام الأمثل بالنسبة للدول الآخذة فى النمو هو النظام الذى يتفق مع إمكانياتها المحدودة ونظمها التعليمية والوظيفية ، مع عدم التخلى فى نفس الوقت عن اعمال القواعد العلمية والمبادىء التنظيمية السليمة ، وذلك عن طريق الجمع بين فكرة الوظيفة العامة التى تتخذ طابع المهنة الدائمة ، وبين الترتيب الموضوعى القائم على البساطة والتخصصات العامة ؛ لاعلى التعقيد والتخصصات الدقيقة .

هذا وقد خصصنا الباب الاخير من الرسالة لدراسة نظام ترتيب الوظائف العامة فى جمهورية مصر العربية . فعرضنا لطبيعة التوظيف فى مصر ، الذى يغلب عليه الطابع الشخصى ، وذلك بالرغم من أن التشريعات والمذكرات الوزارية والمناقشات البرلمانية تنادى منذ قبيل صدور قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بضرورة إعادة تنظيم الوظيفة العامة فى مصر على أساس موضوعى يعتمد على أعمال الوظائف ، ويقوم على أسس علمية تحل محل الارتجال الذى ظل يسود الوظيفة العامة لسنوات طويلة . وقد تعرضنا فى ذلك الباب لدراسة التطورات التى مرت بها عملية ترتيب الوظائف العامة فى مصر (بمرحلتيها الشخصية والموضوعية) منذ أوائل القرن التاسع عشر . وقد انتهينا إلى أن نظم الترتيب فى مصر استندت إلى سياسات تحكمية أحيانا ، وقامت على أسس علمية أحيانا أخرى ، ولكنها لم تتم أبدا بالاسلوب السليم المتكامل الذى يوفق بين الاسس النظرية والظروف العملية ؛ بما يحقق لها النجاح المطلوب بل كانت تشوبها دائما سلبيات وثغرات عديدة تحول دون نجاحها عند التطبيق .

هذا وقد دلتنا دراستنا السابقة على وجود بعض الثغرات التى تشوب ترتيبات الوظائف العامة فى مصر . ويمكن إجمال تلك الثغرات فيما يلى :

أولا : اتباع أسلوب الترتيب الأمريكى ، ذلك الأسلوب الذى يتسم بالتعقيد ويعتمد على التخصص الدقيق ، فضلا عن تعديد الفئات الوظيفية ، وهو أسلوب لايناسب الوظيفة العامة فى مصر التى تعتبر مهنة دائمة وليست عملا عارضا كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية . كما أنه لايناسب نظام التعليم المصرى الذى يقوم على أساس التخصص العام والثقافة العامة لا على أساس التخصصات الدقيقة وهو لايناسب كذلك الدول ذات الامكانيات المادية والفنية المحدودة ، وذلك نظراً لما يتطلبه إعداده وتنفيذه من نفقات طائلة ومجهودات كبيرة وأعداد ضخمة من الخبراء ذوى الخبرة الادارية والفنية الطويلة . وقد أدى انعدام الخبرة بهذا الأسلوب إلى احداث مساوئه دون الاستفادة من مزاياه . كما أن عدم ملاءمته لمصر أدى إلى بقائه فى شكل نصوص لم تظفر بالتنفيذ العملى .

ثانيا : تقسيم الهيكل الوظيفى إلى عدد من المستويات والفئات الوظيفية تقسيما تحكميا لا يستند إلى تفرقة واضحة أو تمييز موضوعى بينها من حيث نوعية أو مستوى الأعمال التى تتضمنها وظائف كل منها ، مما جعل التمييز بينها لا يتم إلا على أساس اختلافها من حيث مستوى المرتبات الذى يتقرر لكل منها ، كما جعل كل فئة تعرف ببداية ونهاية مربوط المقرر لها ، وذلك بدلا من أن تعرف تعريفا موضوعيا سليما يقوم على أعمال الوظائف . وما من شك فى عدم سلامة هذا الأسلوب الذى جعلنا ننظر فى مصر إلى الفئات الوظيفية على أنها مجرد درجات مالية تعبر عن أجر معين لا عن عمل وظيفى محدد .

ثالثاً : يلاحظ أنه بالرغم من عشوائية هذا التقسيم ، وعدم ملاءمته لبعض القطاعات ، وحاجته المستمرة بالتالى إلى التعديل على ضوء التجارب العملية ، فإن المشرع المصرى كان يحرص دائما على وضعه فى صلب القوانين المختلفة ، مع الزام كافة الوحدات به مسبقا قبل القيام بعملية ترتيب الوظائف . وقد أدى ذلك إلى تجميد نظام الترتيب وصعوبة تعديله أو الخروج عليه .

رابعاً : بدأت مصر تتبع — تشريعيا — الأسلوب الموضوعى فى مجال

ترتيب الوظائف العامة ، وذلك منذ عام ١٩٦١(١)، وهو الأسلوب الذى يقتضى وضع مواصفات واشتراطات تأهيل معينة لكل وظيفة ، وعدم شغل تلك الوظيفة سواء عن طريق التعيين أو الترقية إلا بمن تتوافر لديه تلك الاشتراطات .

إلا أن قواعد التعيين والترقية ما زالت تعتبر فى مصر بعيدة عن الموضوعية إذ لاتتبع بالنسبة للتعيين أبسط قواعد الموضوعية المتمثلة فى وضع الشخص المناسب فى المكان المناسب . ولذلك مثلا يتم توزيع الخريجين الجدد بصورة جماعية غير منظمة ، دون مراعاة توفر اشتراطات ومطالب الوظيفة فيمن يعين لشغلها . كما أنه يتم فى كثير من الأحيان تعيين الخريجين فى وظائف لا تتصل إطلاقا بطبيعة تأهيلهم العلمى ، مع تكليفهم أحيانا بممارسة أعمال لاتتفق مع مستوى ذلك التأهيل .

كما أن الترقية ما زالت تتم على أسس شخصية ، فلا تراعى فيها متطلبات التأهيل اللازمة لشغل لوظيفة المطلوب الترقية إليها ، ولا يراعى فيها أيضاً توفر الكفاءة فى الموظف المرقى . ذلك أن الترقية تتم بالأقدمية المطلقة بغض النظر عن الصلاحية ، أو بالاختيار القائم على الأسباب الشخصية التى تتدخل فيها العلاقات قبل أى اعتبار آخر .

خامساً : يحتاج نظام الوظائف العليا فى مصر إلى التعديل والتطوير بحيث توضع تلك الوظائف فى إطارها الصحيح. فهى تختلط فى الواقع العملى بغيرها من الوظائف، وذلك بسبب عدم وجود تعريف محدد لمستوى الإدارة العليا، أو مواصفات مشتركة تجمع بين وظائفه ، أو شروط معينة تميز بين شاغليه وبين شاغلى المستويات الأخرى، أو بسبب عدم الالتزام بألا يشغل الوظائف العليا سوى من يمارسون مسئوليات

---

(١) وهو التاريخ الذى صدر فيه القرار الجمهورى رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ الخاص بلائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة . وهى اللائحة التى نصت — لأول مرة فى مصر — على مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف العامة حسبما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات (المادة الثالثة) .

قيادية فعلية ترتبط ارتباطاً مباشراً بتنفيذ السياسة العليا للدولة ، أو تتضمن اشرافا على احدى وحدات الجهاز الإدارى ، وتعبر تعبيراً حقيقياً عن عنوان الوظيفة ومايجب أن تتضمنه من اختصاصات وواجبات .

كما أن الترقية إلى وظائف الإدارة العليا لاتتم عادة لسد حاجة حقيقية للعمل ، بل تتم إما بالأقدمية المطلقة ، وإما لتحقيق المصالح الشخصية والمادية للموظفين العموميين ، وإما بالاختيار على أسس شخصية بحتة ، دون الاهتمام بالموضوعية التى تستوجب الاختيار على أساس الكفاءة وتوفر الصفات القيادية والخبرة الادارية الطويلة فى شاغل الوظيفة العليا .

سادسا : توسع المشرع المصرى توسعاً لا مبرر له فى استثناء فئات عديدة من الموظفين العموميين من الخضوع لنظام الترتيب العام وإخضاعها لنظم ترتيب خاصة . ولاشك أن تعديد نظم الترتيب يؤدى إلى فقدان الوحدة والتناسق والعدالة بين تلك النظم ، كما يؤدى إلى وقوع العديد من المشاكل الادارية والقانونية ، وخاصة لدى انتقال العاملين من كادر إلى آخر ، فضلا عما يترتب عليه من هروب الكفاءات العالية والعناصر الممتازة من الكادرات ذات الشروط والمزايا الأقل إلى الكادرات ذات الشروط والمزايا الأفضل . خاصة وأن تعدد الكادرات واستقلال كل منها عن الآخر يعطى الفرصة لكل كادر فى الانفراد بأكبر قدر ممكن من المزايا .

وقد جرى العمل فى الكادرات الخاصة على أن يقوم المشرع بتنظيم شئون العاملين بتلك النظم بصورة شاملة تتناول جميع الأمور التفصيلية ، بحيث لايحتاج الأمر إلى الرجوع للقانون العام للموظفين . وبذلك يصبح التشريع المنظم للكادرات الخاصة تشريعا أصليا قائما بذاته يغنى عن أى تشريع آخر . ولاشك أن الأسلوب السليم يقتضى أن تقتصر تلك التشريعات على بعض القواعد الرئيسية التى تستلزمها طبيعة العمل بالكادرات الخاصة ، مثل مسائل التعيين والترقية وترتيب الوظائف على أن يخضع العاملون الخاضعون لتلك الكادرات فيما عدا ذلك للقانون العام للموظفين الذى يعتبر التشريع الأساسى للوظيفة العامة ، مما يجعل الكادرات الخاصة مجرد استثناء لايجوز التوسع فيه . وهو ما تؤكده قوانين العاملين

المدنيين بالدولة ، إذ تقرر دائما ان استثناء العاملين بالكادرات الخاصة من الخضوع لأحكام قوانين العاملين يكون محصوراً فى حدود ماتنص عليه قوانينهم الخاصة ، مما يدل على ان المشرع لم يقصد ان تقوم تلك القوانين الخاصة بالتنظيم الشامل لجميع شئون العاملين الخاضعين لها .

سابعاً : يقتصر نظام الخدمة المدنية فى مصر إلى التخطيط طويل الأجل فى كافة المجالات ، كما يفتقر إلى الأسلوب العامى فيما يصدر من قرارات . إذ يعتمد تسيير شئون الوظيفة العامة حالياً على الخطط قصيرة الأجل ، مع عدم الربط بين ما يوضع من اهداف وما يصدر من قرارات . وقد انعكس ذلك على نظم الترتيب ، مما ادى إلى تعذر تطبيق القواعد السليمة لترتيب الوظائف العامة رغم الاقتناع بها من الوجهة النظرية .

إذ أن سياسة التعليم المصرى لا توفق بين احتياجات الدولة الحقيقية من القوى العاملة من مختلف التخصصات كما ونوعا ، وبين نوعيات واعداد الطلاب الذين يلتحقون بمختلف مراحل التعليم المدرسى والجامعى . وهو ما يؤدى إلى تخريج اعداد تتجاوز احتياجات الدولة فى تخصصات معينة ، والمعاناة فى تخصصات اخرى ، ويؤدى بالتالى إلى تشغيل اشخاص فى غير تخصصاتهم الأصلية ، مما يتعذر معه مراعاة الدقة فى ضرورة توفر اشتراطات شغل الوظيفة او مطالب التأهيل اللازمة لها فيمن يتقدم لشغلها .

كما أن التعليم الجامعى فى مصر يحظى باهتمام يفوق ما يحظى به التعليم الفنى المتوسط ، مما يؤدى إلى تخريج اعداد ضخمة من الجامعات تفوق الاحتياجات الحقيقية لأجهزة الدولة . وتضطر الدولة مع ذلك إلى تعيينهم بشكل جماعى تنفيذاً لسياسة العمالة الكاملة ، فيحدث التكدس الوظيفى الذى يدفع الدولة بعد ذلك إلى اتباع سياسة الترقية الجماعية للموظفين عن طريق قوانين الاصلاح الوظيفى والرسوب الوظيفى ، وذلك بغض النظر عن احترام قواعد الترتيب الموضوعة وما تتضمنه من اشتراطات ومتطلبات تأهيل .

يضاف إلى ماسبق أن سياسة الأجور لاتتحدد أساساً وفقاً لأعمال الوظائف إذ تتجاذبها عوامل عديدة لاتدخل فيها أعمال الوظائف . كما أنها تقع تحت تأثير ضغوط ومؤثرات مختلفة، كمطالب الموظفين بفئاتهم المختلفة أو امكانيات الميزانية العامة أو ارتفاع مستوى الأسعار أو غير ذلك . وهو ما يؤدى فى نهاية الأمر إلى وضع نظام للمرتبات لا يرتبط بنظام الترتيب ، ويفتقر إلى الدقة والعدالة والتناسق ، ولا تكون له علاقة بما يتحمله كل موظف من واجبات ومسئوليات .

هذا بالاضافة إلى أن الخطط المتعلقة بترتيب الوظائف العامة لا تتم طبقا لمقتضى الأسلوب العلمى ، وهو الأسلوب الذى يستوجب أن تكون عملية الترتيب مسبوقة باعداد الموظفين القائمين عليها إعداداً كافيا ، مع تدريبهم على مهمتهم ، واحاطتهم بأهمية وخطورة النتائج المترتبة عليها، فضلا عن تعريفهم بما يجب عليهم عمله على وجه التحديد والدقة ، وتلقينهم الأسلوب السليم فى التعامل مع الموظفين، وذلك إلى جانب مراعاة الدقة فى اختيارهم من بين العناصر الصالحة ذات الكفاءة العالية والخبرة الإدارية الطويلة والقدرة على التعامل مع الآخرين ، فضلا عن ضرورة القيام بحملة توعية إدارية للموظفين العموميين لاقناعهم بأهمية عملية الترتيب وضرورة إنجازها على الوجه الأكمل لصالحهم وللصالح العام ، هذا بالاضافة إلى اتباع الأسلوب العلمى فى عملية إعداد نماذج الترتيب وما تتضمنه من أسئلة ، وفى عملية جمع البيانات واستخلاص النتائج الدقيقة منها ، وهو ما لم يحدث فى تجارب الترتيب السابقة بالقدر الكافى أو بالأسلوب السليم .

وهذا هو ما يدعونا إلى القول بأن أى نظام لترتيب الوظائف العامة فى مصر لن يحقق النجاح المطلوب ، أو يصل إلى الأهداف التى توضع من أجلها نظم الترتيب ، ما لم نتبع أسلوباً علمياً قائماً على التخطيط الدقيق فى كافة المجالات .

على أنه أيا كان الأمر ، فإنه يمكننا على ضوء كل ما ظهر من مساوىء ، أن نقدم بعض المقترحات التى نراها كفيلة بالقضاء على تلك المساوىء . وسوف نقسم تلك المقترحات إلى قسمين . يتناول أحدهما نظام الترتيب ذاته ، بينما يتناول الآخر النظم المرتبطة بنظام الترتيب والتى تؤثر فيه أو تتأثر به .

(ا) المقترحات المتعلقة بنظام الترتيب :

وتدور هذه المقترحات حول القاعدة العامة فى الترتيب، والسلطة المختصة بعملية الترتيب ، والوظائف العليا ، والفئات المستثناة .

أولا : القاعدة العامة فى الترتيب :

أثبتت التجربة العملية فى معظم الدول — وفى مقدمتها مصر — أن تقسيم الوظيفة العامة إلى فئات متميزة (أيا كانت التسمية التى تطلق على تلك الفئات) يثير بعض الأحقاد بين الموظفين ، وينتج بالتالى آثاراً نفسية سيئة ، تمتد لتشمل قدرة الموظفين على الأداء السليم لواجباتهم الوظيفية ، ومدى تفانيهم فى العمل وولائهم للمرفق الذى يقومون بخدمته .

كما أن مثل ذلك التقسيم إلى فئات يحول دون التدرج الطبيعى للسلم الادارى الذى يسهل الترقية المستمرة المنتظمة للموظفين العموميين من وظيفة إلى أخرى دون التوقف عند حواجز معينة ، كما يسهل التعاون وتبادل الخبرات بين الموظفين على اختلاف مراكزهم الوظيفية دون حساسيات أو فواصل طبقية، ويحقق نوعاً من المرونة فى ترتيب الوظائف ترتيباً متدرجاً فى وحدة واحدة ، دون الالتزام بتجزئة السلم الوظيفى إلى مجموعات منفصلة .

وبالنسبة للتجربة المصرية بصفة خاصة ، فإن قيام المشرع المصرى بفرض عدد محدد من المستويات والفئات بصورة مسبقة تلتزم بها جميع قطاعات العمل فى الدولة على اختلاف أنواعها وعلى اختلاف طبيعة العمل بها وتكوين هيكلها التنظيمى ، وبغض النظر عن مدى ملاءمة ذلك التقسيم لكل قطاع من عدمه ، قد أدى فى التطبيق العملى إلى مشاكل عديدة لا حصر لها . مما جعل سائر الوحدات تلتزم بذلك التقسيم مهما ترتب عليه من مفارقات باعتباره تقسيما تشريعيا ملزما . وذلك بالرغم من أن طبيعة ونوعية العمل تختلف اختلافاً كبيراً فى مشروع صناعى كبير عما تكون عليه فى إحدى الوحدات الانتاجية الصغيرة أو فى مرفق من مرافق الخدمات أو فى أحد المصارف أو فى مؤسسة زراعية ، إلى غير ذلك ، وليس ثمة تقسيم موحد يناسب هذه الوحدات جميعاً فى آن واحد .

ولذلك نقترح إلغاء تقسيم الوظيفة العامة إلى فئات ومستويات وظيفية محددة يرد النص عليها فى قوانين العاملين، مع الاستعاضة عن تلك الفئات والمستويات بهيكل وظيفى موحد ومتدرج من القاعدة إلى القمة تدرجا طبيعيا لا تتخلله أية حواجز أو طبقات. هذا بالاضافة إلى تحديد مسميات وظيفية لوظائف كل قطاع من قطاعات العمل بالدولة على حدة، حسبما يتفق وطبيعة العمل مع كل قطاع ونوعية وظائف وتخصصات العاملين به. ويتم تحديد تلك المسميات الوظيفية على أسس موضوعية بحتة، بحيث تعبر عما تتضمنه الوظائف من أعمال تعبيراً دقيقا. وتصدر بها قرارات من السلطة الادارية دون أن ينص عليها فى قوانين العاملين، وذلك حتى تكتسب مرونة فى التعديل والتطوير مع تطور الظروف الادارية لكل قطاع.

ونحن نرى أن الخطوة الأولى فى النظام المقترح تتمثل فى تجميع نوعيات الوظائف القائمة بالدولة فى مجموعة قطاعات تضم القطاعات الآتية :

القطاع الادارى والتنظيمى — القطاع الكتابى — القطاع الاقتصادى والتجارى — القطاع المصرفى والتأمينى — القطاع القانونى — القطاع التعليمى — القطاع الفنى والاعلامى — القطاع الهندسى — القطاع الصناعى والحرفى — القطاع الكيميائى والفيزيائى — القطاع الطبى والصيدلى — القطاع الزراعى والحيوانى — قطاع الخدمة المعاونة.

ونحن لا نقصد بذلك تقسيم الأجهزة الادارية إلى مجموعات رأسية تضم كل مجموعة منها عدداً معيناً من تلك الأجهزة، إذ المقصود هو تقسيم الوظائف ذاتها بحسب نوعياتها إلى مجموعة شرائح أفقية تضم كل شريحة منها مجموعة الأعمال التى تتماثل فى نوعيتها على مستوى جميع الأجهزة الادارية بحيث يضمها قطاع واحد.

فالقطاع الكتابى على سبيل المثال يشمل جميع الوظائف الكتابية على مستوى جميع الوحدات الادارية بالدولة والقطاع القانونى يشمل جميع الوظائف ذات الطابع القانونى على مستوى جميع الوحدات أيضاً، وهكذا.

أما الخطوة الثانية فتتمثل فى تقسيم العمل بكل قطاع وتحديد مسمياته الوظيفية على أسس موضوعية بحث تتوقف على نوعية الأعمال التى تتضمنها الوظائف، ومدى الصعوبة والمسئولية التى يحتويها كل عمل، بغض النظر عن الظروف الشخصية للموظفين الذين يشغلون تلك الوظائف. وتوضع مواصفات لكل وظيفة. وتحدد الاشتراطات ومطالب التأهيل اللازم توفرها فيمن يقوم بأعبائها. وتراعى تلك الاشتراطات والمطالب بمنتهى الدقة عند شغل الوظيفة ودون أية استثناءات. على أن يعتمد تحديد مواصفات الوظيفة على تحليلها إلى عدد محدود ومبسط من العناصر يختلف من قطاع لآخر دون مغالاة أو تعقيد.

على أن يراعى عند تقسيم العمل بكل قطاع أن يتضمن عدداً محدودا بقدر الامكان من المسميات الوظيفية تجنبا للتعقيد (ونرى أن العدد الملائم هو ما يتراوح بين خمسة وسبعة مسميات وظيفيه على الاكثر حسب ظروف كل قطاع) كما يراعى أن يكون تقسيم العمل وما يتضمنه من مسميات وظيفية معبراً تعبيرا واقعياً ودقيقاً عن مستويات العمل الموجودة بالقطاع، وعن نوعية وطبيعة كل وظيفة، وألا تقسم تلك المسميات أو تجمع فى عدد معين من المستويات أو الفئات، بل تعتبر وحدة واحدة متسلسلة تسلسلا منطقيا، ومتدرجة تصاعدياً من أقل الأعمال مسئولية إلى أكبرها مسئولية فى سلم رئاسى موحد.

ويقوم بتقسيم العمل — بالنسبة لكل قطاع على حدة — وتحديد مسمياته الوظيفية ووضع مواصفات كل وظيفة والاشتراطات ومطالب التأهيل اللازمة لشغلها وتحديد مكانها فى السلم الادارى، لجنة تشكل من بعض كبار العاملين فى ذلك القطاع، وخبراء الجهاز المركزى للتنمية الادارية: وبعض أساتذة الجامعات المتخصصين فى مجال القطاع الذى يجرى تنظيمه، ويكون التنظيم الذى تقره تلك اللجنة بأغلبية الآراء ملزماً لجميع الوحدات الادارية التابعة للقطاع بعد اعتماده من مجلس الوزراء، ويكون قابلا للتطوير والتعديل مرة كل خمس سنوات مثلا إذا استدعى الأمر ذلك.

ولنضرب مثلا بالمسميات الوظيفية التى يمكن أن يضمها القطاع المصرفى والتأمينى وهى:

باحث مصرفى أو تأمينى — رئيس قسم — مدير إدارة فرعية — مدير إدارة عامة — مدير المركز الرئيسى ومديرو الفروع — نائب رئيس مجلس الإدارة — رئيس مجلس الإدارة .

وفى القطاع الطبى يمكن تكوين المسميات الوظيفية التالية :

مساعد أطباء (ممرض) - كبير مساعدى أطباء - طبيب مبتدىء - طبيب - طبيب أول - كبير الأطباء - مدير الإدارة الطبية أو مدير المستشفى .

أما القطاع التعليمى فيمكن - على سبيل المثال - أن يضم المسميات الوظيفية التالية :

مدرس - مدرس أول - وكيل مدرسة - ناظر مدرسة أو مفتش - مفتش أول أو رئيس قسم - مدير المنطقة - وكيل الوزارة .

وفى هذا المثال لايهمنا - عند تحديد المسميات الوظيفية - أن نفرق بين مدرس الإبتدائى ومدرس الإعدادى أو الثانوى مثلا . فالمسمى الوظيفى واحد ، ثم يتم تحديد الاشتراطات ومتطلبات التأهيل بالنسبة لكل منهم على حدة بعد ذلك . فالمسمى الوظيفى الواحد يمكن أن تندرج تحته وظائف عديدة من مستوى واحد أو من مستويات مختلفة . ولن يضير ذلك طالما أن المسمى الوظيفى لا يرتبط - فى النظام المقترح - بفئة مالية معينة ، ولا يعبر عن طبقة وظيفية ، بل هو مجرد عنوان للوظيفة للتعريف بها وتحديد مسئولياتها وتمييزها عن غيرها من الوظائف .

وتتضمن مواصفات كل وظيفة العناصر التالية :

ما تتضمنه أعمال الوظيفة من صعوبات ومسئوليات - ما يتمتع به شاغل الوظيفة من السلطة التقديرية - مدى خضوع شاغل الوظيفة لاشراف الغير - مدى إشراف شاغل الوظيفة على الغير - ما تتطلبه ممارسة أعمال الوظيفة من متطلبات التأهيل (المؤهلات الدراسية ، الخبرة العملية ، التدريب أو المهارات أو القدرات الخاصة ، إلى غير ذلك) .

وفيما يتعلق بالعنصر الأخير نشير إلى أن الاعتماد على المؤهلات الدراسية

ومدى الخبرة العملية وحدهما ليس كافيا ، فقد لايعبران فى حد ذاتهما عن القدرات الحقيقية للموظف العام ومدى استعداده الفعلى لتحمل مسئوليات وظيفية معينة ، لذا يجب الاهتمام بسائر مطالب التأهيل كالتدريب والمهارات والقدرات المختلفة .

ويقسم كل عنصر من تلك العناصر الخمسة إلى عدد محدد من المستويات يتراوح بين ثلاثة وخمسة مستويات على الأكثر .

ويجب أن تتضمن متطلبات التأهيل بالنسبة لكل وظيفة مستوى ونوعية المؤهلات الدراسية الواجب توفرها فيمن يشغل الوظيفة ، وكذلك مدة ونوع الخبرة العملية أو التدريب اللازم توفرها فيه إن كانت مطلوبة . ويجب أن يكون المؤهل الدراسى (سواء من حيث مستواه أو من حيث نوع التخصص فيه) وكذلك الخبرة العملية والتدريب (سواء من حيث مدتها أو من حيث نوعيتها) ملائمين لنوعية الوظيفة ومتفقين مع مستواها بطريقة موضوعية دقيقة .

ولا يكون التعيين فى إحدى الوظائف أو الترقية إليها إلا لمن تتوفر فيه الشروط الموضوعية لشغل الوظيفة . وفى حالة تنافس أكثر من مرشح تتوفر فيهم جميعاً شروط التعيين أو الترقية ، فإن المفاضلة بين المرشحين تتم على أساس موضوعى بحت ، وهو الصلاحية والكفاءة التى يمكن قياسها عن طريق امتحانات المسابقة أو ترتيب التخرج أو تقارير الكفاءة أو المقابلات الشخصية أمام لجان محايدة ، أو غير ذلك من الوسائل الموضوعية التى لاتخضع للمؤثرات الشخصية .

• وتحتفظ كل وحدة من الوحدات الإدارية بكارت أو بطاقة لكل وظيفة تتضمن اسم الوظيفة ووصفاً مختصراً لها وبياناً بمطالب التأهيل اللازمة لشغلها . ويطلق عليها « بطاقة الوظيفة » . كما تحتفظ ببطاقة لكل موظف من العاملين لديها تتضمن ما يتمتع به من متطلبات التأهيل المختلفة ، وتسجل عليها أية تطورات تمر بها تلك المتطلبات طوال فترة بقاء العامل فى الخدمة . ويطلق عليها « بطاقة الموظف » ، كما تعد بطاقة تخصص للمرشحين لشغل الوظائف الخالية تملأ بالبيانات الخاصة بكل منهم لاستخدامها طوال فترة ترشيحهم لشغل الوظيفة . وتكون

مخصصة لمرحلة اختيار وتعيين الموظفين الجدد ، وتنتهى وظيفتها بانتهاء تلك المرحلة ويطلق عليها « بطاقة الترشيح » .

ويمكن أن يكون لكل بطاقة حجم ولون مميزين خاصين بها ، على أن يتم توحيد البطاقات على مستوى جميع وحدات الجهاز الإدارى . ويتم إيداع صور من جميع البطاقات لدى الجهاز المركزى للتنمية الإدارية ، الذى يقوم بترتيبها أبجديا فى مجموعات حسب التخصصات المختلفة ، وحسب القطاع الذى تتبعه كل وظيفة ، ويحتفظ بها لديه ليسهل الرجوع إليها عند الحاجة .

ولا يجوز تعيين أى شخص فى وظيفة خالية أو ترقية موظف إليها إلا بعد إجراء مطابقة بين بطاقة الوظيفة وبين بطاقة الموظف أو بطاقة الترشيح للتحقق من تطابقهما قبل إجراء التعيين أو الترقية . وتلتزم كل وحدة من وحدات الجهاز الإدارى للدولة بإخطار الجهاز المركزى للتنمية الإدارية بكل عمليات التعيين والترقية عن طريق إرسال صور من قرارات شغل الوظائف ، ليجرى الجهاز المطابقة اللازمة على صور البطاقات المحفوظة لديه .

والهدف من ذلك هو ضمان موضوعية إجراءات التعيين والترقية وقيامها على أسس سليمة تضمن عدم الخروج على متطلبات التأهيل الموضوعية اللازمة لكل وظيفة . كما أن تلك البطاقات تفيد فى أغراض أخرى عديدة ، فالبيانات المدونة بها تصلح للاستخدام فى أغراض التعبئة ، والأغراض الإحصائية ، والترشيح للبعثات والمنح التدريبية ، وسد احتياجات الدولة والدول الأخرى من التخصصات المختلفة ، وإجراء التنقلات بين فروع الجهاز الإدارى للدولة ، إلى غير ذلك .

وبذلك يمكن أن نضمن نظاما لترتيب الوظائف العامة يتسم بالموضوعية الكاملة ، ويبتعد تماما عن العوامل الشخصية[١] ، ويتسم بمرونة تمكن كل قطاع

---

(١) ونختلف فى ذلك تماما مع ما انتهى اليه أحد باحثى الادارة العامة من ضرورة ربط للوظيفة بالفرد لا ربط الفرد بالوظيفة ، أى التزام الأسلوب الشخصى البحت فى الترتيب ، بحجة أن ذلك هو ما تستلزمه تطورات المجتمع =

من تطبيقه بالطريقة التى تتناسب مع طبيعته ومع تكوينه ، كما يتخلص من الطبقية والجمود والتعقيد التى تتسم بها النظم السابقة .

ثانياً : السلطة المختصة بعملية الترتيب :

تحقيقاً للمرونة فى نظام ترتيب الوظائف العامة ، ولسهولة تعديله وتطويره بما يتلائم مع الظروف الإدارية المتغيرة ، ولاعطاء الجهاز الإدارى للدولة قدراً من حرية التصرف فى نظام الترتيب بما يتناسب مع ظروفه ومشاكله التى يعتبر أكثر دراية بها من المشرع ، نرى أن يطبق المبدأ التالى فيما يتعلق بتحديد السلطة المختصة بعمليه الترتيب .

١ — يكتفى بالنص فى قوانين العاملين على مبدأ الترتيب ذاته ، بأن تنص تلك القوانين على ضرورة الأخذ بمبدأ ترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا حسب ماتتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات . وذلك حتى نسبغ على مبدأ الترتيب الصفة القانونية التى تلزم جميع المنظمات باحترامه والعمل به .

كما ينص فى تشريعات العاملين أيضاً على الحد الأدنى والحد الأقصى الموظفين العموميين .

٢ — يترك للسلطة الإدارية للدولة كل ماعدا ذلك من أمور تفصيلية تتعلق بترتيب أو تقويم الوظائف العامة ، كتحديد المسميات الوظيفية لمختلف القطاعات ووضع المواصفات والشروط ومتطلبات التأهيل لكل وظيفة ،وتحديدالمستويات

المصرى فى الوقت الحاضر ، وأن الانسان هو الخالق والمحرك لجميع عمليات التقدم الادارى والاجتماعى والاقتصادى . وهو قول مردود ويتنافى مع الأسلوب العلمى فى الترتيب .

وقد ناقض الباحث نفسه فى موضع آخر من بحثه ، حين قرر أنه لا يجوز التمسك بمبدأ الحقوق المكتسبة للموظف ، ولا يجوز لذلك المبدأ أن يمنع المدير من وضع الموظف فى الوظيفة التى يكون أكثر صلاحية لممارسة مسئولياتها . وهو ما يعنى وضع متطلبات الوظيفة — لا ظروف الموظف — فى الاعتبار الأول ، ويعنى بالتالى ربط الفرد بالوظيفة وليس العكس .

راجع : محمود مختار محمد منصور ، رسالة دكتوراه التخصص (الأصل الفرنسي) ، المرجع السابق ، ص ٤٢٤ ، ٤٢٩ .

المختلفة لمرتبات الموظفين العموميين فى داخل الحدين الأدنى والأقصى المنصوص عليها فى التشريع .

ويجب أن يكون الجهاز المختص بعملية الترتيب تابعاً لسلطة تعلو على جميع وحدات الجهاز الإدارى للدولة (وليكن تابعاً لرئيس الجمهورية مباشرة) ، حتى يمكنه أن يفرض قراراته وتعليماته المتعلقة بالترتيب على جميع الوحدات ، وحتى تحترم تلك الوحدات نظام الترتيب وتلتزم بتنفيذه . كما يجب أن تكون قرارات الجهاز ملزمة ولا يكفى أن تكون ذات طابع استشارى . فذلك هو السبيل الوحيد لتنفيذ عملية الترتيب تنفيذا سليما فى الدول التى لم ينضج بعد وعيها الإدارى إلى الحد الذى يجعل الأجهزة الإدارية تلزم نفسها اختياريا بتنفيذ التوصيات ذات الصبغة الاستشارية .

كما يجب أن يدعم ذلك الجهاز — بالاضافة إلى الامكانيات المادية والفنية الكافية - بمجموعة كبيرة من الخبراء الاداريين والموظفين الاكفاء ؛ المدربين على عملية الترتيب تدريباً عملياً كافياً ؛ الواعين بمسئوليتهم الكبيرة ، المتميزين بالنزاهة والحيدة والخبرة الطويلة .

وأخيرا فإن ذلك الجهاز ليس مسئولا عن انجاز عملية الترتيب فحسب ، بل يجب عليه - قبل القيام بتلك العملية - أن يقوم بتنظيم حملة توعية إدارية واسعة النطاق لجميع موظفى الدولة كتمهيد علمى ونفسى لعملية الترتيب . كما أن عليه - بعد إنجاز تلك العملية - مسئولية المتابعة والرقابة والتطوير المستمر لترتيب الوظائف العامة بما يتناسب مع التطور الدائم للنشاط الادارى للدولة .

ثالثا : الوظائف العليا :

يجب أن تراعى فى تنظيم الوظائف العليا بمصر الاعتبارات التالية :

١ — أن توضع تلك الوظائف فى إطارها الصحيح الذى يدل عليه اسمها ، وهو أن تقتصر على الوظائف القيادية العليا التى ترتبط ارتباطا مباشرا

بتخطيط وإعداد وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والتي يتولى شاغلوها مسئولية الاشراف على قطاع من قطاعات العمل بالدولة (قد يكون جهازاً من أجهزتها وقد يكون مجموعة أجهزة) ، وأن يظل شغل الوظائف العليا مقصوراً على من يقومون بتلك المهام فعلا .

ويقتضى ذلك ألا تعتبر الوظيفة العليا مجرد درجة مالية تهدف إلى تقرير مرتب معين لشاغلها ، فلا يعين الشخص فى إحدى وظائف الإدارة العليا أو يرقى إليها لمجرد تحقيق مصلحة شخصية أو مالية ، أو لمجرد أن أقدميته فى الخدمة تسمح له بذلك ، أو لتوفر العلاقات الشخصية الطيبة بينه وبين رؤسائه . بل يجب أن يكون العمل فى حاجة حقيقية لشغل إحدى تلك الوظائف ، وأن يعين فيها من تتوفر لديه الصفات القيادية والخبرات الإدارية الطويلة التى تؤهله لتحمل أعباء ذلك النوع من الوظائف الخطيرة التى ترتبط بالمصالح العليا للدولة ارتباطاً مباشراً .

٢ — ولا يجوز أن تشغل درجات الوظائف العليا بصفة شخصية ، بل يجب أن تعبر المسميات الوظيفية لتلك الوظائف عما تحتويه من أعمال وعما يقوم به شاغلها من واجبات ومسئوليات تعبيراً دقيقاً ، وألا يشغلها سوى من يقومون بتلك الاعمال فعلا . فلا يشغل درجة « الوزير » إلا من يرأس الجهاز الإدارى لإحدى الوزارات بالفعل . ولا يشغل درجة « وكيل وزارة » إلا من تكون مسئوليته الاشراف الكامل على جانب معين من اختصاصات إحدى الوزارات . كما لا يعين فى وظيفة « مدير عام » إلا من يتولى رئاسة إحدى الإدارات العامة فى الدولة ، وهكذا .

ويجب أن توضع لكل وظيفة من الوظائف العليا المواصفات والشروط ومطالب التأهيل المناسبة لها شأنها فى ذلك شأن سائر الوظائف العامة ، مع الاهتمام بعناصر القدرة القيادية والخبرة الإدارية الطويلة والكفاءة العالية وسرعة التصرف وأخذ زمام المبادرة فى الأمور ، كمتطلبات تأهيل أساسية لشغل ذلك النوع من الوظائف . وهى العناصر التى يمكن اكتشافها فى الموظف

العام من خلال ممارسته العملية لواجباته ومسئولياته على مدى سنوات طويلة من العمل بأجهزة الدولة ، بشرط اتباع الطرق الموضوعية السليمة لتقويم كفاءة الموظفين دون تدخل الاعتبارات الشخصية فى التقويم .

ولا شك أن اتباع سياسة سليمة لترقية الموظفين الأكفاء منذ بداية التحاقهم بالعمل ، كفيل بأن يمهد الطريق لمن تتوفر فيهم تلك الشروط - دون غيرهم - للوصول إلى مستوى الإدارة العليا . ويمكن أن يحققوا نتائج أفضل فى ممارسة مسئولياتهم إذا تلقوا جرعة تدريبية أثناء شغلهم لوظائف الإدارة الوسطى ، لاعدادهم علمياً وعملياً لتحمل مسئوليات الوظائف العليا .

٣ — أما فيما يتعلق بالتخصص الفنى لشاغلى وظائف الادارة العليا ، فقد سبق أن أشرنا إلى أنه لايجب أن يعتبر شرطاً أساسياً من شروط شغل تلك الوظائف ، إذ أن الوظيفة العليا هى منصب إدارى قبل أن تكون وظيفة فنية ، والجانب الأكبر من مسئوليات شاغلها هى مسئوليات قيادية وإدارية وليست أعمالا تخصصية .

إلا أننا نفضل دائماً أن يكون شاغل الوظيفة العليا على قدر من الادراك الفنى بنوعية الأعمال التى تتولاها المنظمة التى يقودها ، إذ لايخلو الأمر من مشاكل فنية تتعرض لها المنظمة ويستلزم الأمر تدخله لوضع حل حاسم لها أو الادلاء برأيه فيها على الأقل . ولكن هذا الشرط يأتى فى الإعتبار التالى فى الأهمية للشروط التى سبقت الاشارة إليها ، ويمكن فى حالة عدم توفر القائد الادارى الذى يجمع بين ميزتى القيادة والتخصص الفنى ، أن يفضل من تتوفر لديه صفات القيادة ، ثم يعين مستشار فنى للمنظمة يتولى قيادة الجانب الفنى فيها بأسلوب استشارى محض ، على أن تترك لرئيس المنظمة سلطة إتخاذ القرار باعتباره المسئول الاول عن قرارات المنظمة .

٤ — ليس من المفضل لدينا أن يوضع لوظائف الادارة العليا هيكل متميز ونظام مستقل له درجاته الخاصة التى تنفصل عن درجات الوظائف الأدنى كما هو

الحال فى فرنسا . فليس ثمة مايبرر عزل تلك الوظائف عن سائر المستويات الوظيفية وهى ليست سوى تدرجا طبيعيا للسلم الوظيفى من القاعدة إلى القمة .

وقد تختلف الوظائف العليا حقيقة عن الوظائف الأدنى من حيث نوعية مسئولياتها أو الشروط اللازمة لممارسة تلك المسئوليات ، إلا أن هذا لا يكفى سبباً لعزلها عن السلم الوظيفى العادى ، وإلا لكان هناك مايبرر وضع هيكل متميز ونظام مستقل ومجموعة متصلة من الدرجات لكل مجموعة من الوظائف تتشابه فى نوعية مسئولياتها وشروط ممارستها ، مما يترتب عليه القضاء على وحدة نظام الخدمة المدنية ، وتقسيمه إلى طبقات منفصلة عن بعضها البعض ، والقضاء على التدرج الطبيعى المتصل للوظائف العامة من أدناها إلى أعلاها .

رابعاً : الفئات المستثناة :

يجب أن يعاد النظر فى نظم الفئات المستثناة (الكادرات الخاصة) فى مصر على ضوء الاعتبارات التالية :

١ — أن يظل الاستثناء من الخضوع للنظام الاساسى للوظيفة العامة فى أضيق الحدود ، بحيث لايعفى من الخضوع لأحكامه سوى الفئات التى تختلف طبيعة عملها اختلافاً جوهرياً عن طبيعة العمل الادارى ، بما يستوجب تقرير نظم خاصة لتلك الفئات تختلف عن النظام الأساسى ، لذا نرى أن يظل الاستثناء مقصوراً على السلطات القضائية ، وهيئات التدريس الجامعى والبحث العلمى ، والسلكين الدبلوماسى والقنصلى ، والهيئات العسكرية .

٢ — كما يجب أن يظل استثناء تلك الفئات الخاصة مقصوراً على القواعد الرئيسية فى المجالات التى تستلزم تنظيما مختلفاً عن التنظيم الأساسى ، وذلك مثل قواعد التعيين والترقية وترتيب الوظائف . على أن تنظم تلك الأمور بطريقة مبسطة بعيدة عن التعقيد وعن الاسراف فى عدد المستويات الوظيفية . أما فيما عدا ذلك ، فيجب إخضاع هذه الفئات للنظام الأساسى الذى يعتبر الشريعة العامة بالنسبة لسائر فئات الموظفين العموميين .

ويلاحظ فى هذا الشأن أن النظام الأساسى ذاته لا يجب أن يتناول بالتنظيم كافة الأمور التفصيلية الدقيقة ، بل يجب أن يقتصر بقدر الامكان على الخطوط العريضة والسياسة العامة المتعلقة بشئون الخدمة المدنية . أما التفاصيل فيجب أن تترك للوائح التنفيذية لتتولى تنظيمها بما يناسب كل قطاع على حدة ، حيث أنها تختلف اختلافاً كبيراً من قطاع إلى آخر ، بما فى ذلك القطاعات الداخلة فى نطاق النظام الأساسى للوظفين العموميين(١) .

٣ — يجب مراعاة الموضوعية الكاملة فى ترتيب وظائف الكادرات الخاصة فان مايقوم به شاغلو تلك الكادرات من أعمال وما يتحملونه من مسئوليات لا يقل أهمية أو خطورة عما تقوم به سائر طوائف الموظفين العموميين إن لم يزد . وبالتالى فإن موضوعية الترتيب ليست أقل أهمية بالنسبة لتلك الكادرات . فلا يجوز الاستناد فى قواعد التعيين والترقية بها إلى أسس شخصية ، كما لا يجوز الاكتفاء بالحصول على مؤهل دراسى معين (ولو بتفوق) أو قضاء مدة خدمة معينة . بل يجب أن تكون هناك متطلبات تأهيل متكاملة العناصر لكل وظيفة تشمل التدريب والمهارات والقدرات المختلفة ، بأن يتم التحقق من توفر تلك المتطلبات فيمن يرشح لشغل الوظيفة .

٤ — كما يجب الاهتمام بانشاء المعاهد والمدارس التدريبية التى تقوم على البرامج النظرية والتدريب العملى معاً ، لكى تخرج دفعات مؤهلة علمياً وعملياً لشغل وظائف تلك الكادرات ، بالاضافة إلى عقد دورات تدريبية للعاملين بها سواء عند التحاقهم بوظائفهم لتأهيلهم لممارستها ، أو أثناء الخدمة لرفع مستوى كفاءتهم .

---

(١) راجع على سبيل المثال القانون الأساسى للوظيفة العامة فى فرنسا (رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ الصادر بتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية ، المرجع السابق) ، حيث لا يتجاوز عدد مواد القانون ٥٨ مادة تتعرض للخطوط الرئيسية لنظام الخدمة المدنية بايجاز ، بينما يضم قانون العاملين المدنيين بالدولة فى مصر رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ما يربو على مادة ٩٠ مفصلة تمتد الى كثير من الأمور التى يمكن تنظيمها فى لوائح الادارة العامة .

٥ — وبصفة عامة يمكن الاستفادة من الأفكار التى عرضناها فيما يتعلق بنظام الترتيب العام ، لترتيب وظائف الكادرات الخاصة بالأسلوب الذى يتفق مع ظروف كل نظام وطبيعة العمل به وتكوين هيكله التنظيمى ، كما أن ماعرضناه من قواعد تتعلق بالوظائف العليا واجب التطبيق أيضاً على المستويات العليا بالكادرات الخاصة ، وخاصة فيما يتعلق بضرورة أن يكون المسمى الوظيفى معبراً تعبيراً دقيقاً عما تتضمنه الوظيفة من أعمال ، وألا يعين فى الوظيفة إلا من تتوافر لديه مطالب التأهيل المناسبة لتولى تلك الأعمال ، وأن يقوم بمجرد شغله للوظيفة بالواجبات والمسئوليات الحقيقية التى يعبر عنها ذلك المسمى الوظيفى .

إلا أنه فيما يتعلق بالجانب الفنى ، نرى ضرورة توفر قدر كبير من التخصص الفنى فى شاغل الوظيفة العليا فى الكادرات الخاصة ، إلى جانب توفر قدر كبير أيضاً من الصفات القيادية فيه . وذلك بسبب الطابع الخاص للعمل بتلك الكادرات والذى يعتبر الجانب الفنى فيه ذا أهمية أساسية لاغنى عنها فى جميع المستويات الوظيفية للعاملين بالكادرات الخاصة .

(ب) المقترحات المتعلقة بالنظم المرتبطة بالترتيب :

وضمانا لنجاح نظام الترتيب المقترح ، نرى وضع قواعد جديدة لبعض النظم الأخرى المرتبطة بنظام الترتيب ، والتى تؤثر فيه أو تتأثر به بصورة مباشرة ، تحقيقاً للمزيد من الموضوعية والفاعلية لهذا النظام .

وتدور تلك المقترحات حول نظام المرتبات . ونظام التعيين ، ونظام الترقية ، ونظام تقارير الكفاية ، وأسماء قوانين العاملين ، وإنشاء مجلس قومى للخدمة المدنية .

أولا : نظام المرتبات :

يجب أن يوضع نظام المرتبات تتوفر فيه الشروط التالية :

(ا) أن تتحدد المرتبات الأساسية بطريقة موضوعية تتفق مع ماتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات تحقيقاً لمبدأ الأجر على قدر العمل ،

بحيث تتساوى الأجور فى حالة تساوى الأعمال . وتختلف فى حالة اختلاف الأعمال ، بغض النظر عن الظروف الشخصية للموظفين وما يحملونه من شهادات دراسية ، وبذلك نضع حداً نهائياً لمبدأ تسعير الشهادات الدراسية الذى لايتفق مع موضوعية الترتيب أو مع المبادىء الإدارية السليمة وقواعد التنظيم العلمى . فالأجر يجب أن يتقرر للعمل ذاته لا للموظف ، بحيث يتقاضاه كل من يقوم بذلك العمل ولو كان يحمل مؤهلات دراسية أو يتمتع بخبرات شخصية تزيد عما يحتاج إليه ذلك العمل .

(ب) أن تراعى الظروف الشخصية للموظفين فى تحديد المستوى العام للمرتبات . فيجب أن يكون ذلك المستوى مرتفعاً بما يتناسب مع مستوى تكاليف المعيشة . وبما يضمن الموظف العام المستوى الاجتماعى والمظهر اللائقين بهيبة الوظيفة العامة وبمكانته كعامل من عمال الدولة وممثل لها فى المجتمع ، وبما يتفق مع مايبذله الموظف فى وظيفته من مجهود من أجل تحقيق الصالح العام .

ويجب إعادة النظر فى مستوى المرتبات مرة على الأقل كل خمس سنوات ، وذلك حتى نضمن تحقيق التلاؤم المستمر بين مستوى المرتبات وبين المستوى العام لأسعار المعيشة . ويهمنا أن نؤكد هنا الأهمية القصوى لمبدأ ربط المرتبات بالأسعار . ويعنى ذلك المبدأ ضرورة العمل بصفة مستمرة على زيادة المرتبات بنسبة تساوى — على الأقل — نسبة الارتفاع فى أسعار الحاجيات الأساسية للمعيشة (المأكل والملبس والمسكن . . الخ) ، وإلا فان مستوى معيشة الموظف العام سيصبح فى تدهور مستمر إذا لم نحرص على وجود علاقة ثابتة ومستمرة بين المرتبات والأسعار .

ولا يتعارض ذلك المبدأ مع مبدأ موضوعية المرتب . ففى نطاق ذلك المستوى المرتفع للمرتبات يختلف المرتب من وظيفة لأخرى بقدر الاختلاف بين الوظيفتين فيما تتضمنه أعمال كل منهما من صعوبات ومسئوليات ، بغض النظر عن الاختلاف فى الظروف الشخصية بين شاغلى الوظيفتين .

ومن ناحية أخرى يجب أن يضمن النظام للموظفين الزيادة الدورية المستمرة في مرتباتهم ولو لم تتح الفرصة لترقيتهم وظيفياً . أى أنه يجب الفصل بين الزيادة المنتظمة فى المرتب وبين الترقية الوظيفية ، بحيث لايتوقف مرتب الموظف عن الزيادة المنتظمة لأى سبب كتأخير الترقية أو الوصول إلى نهاية المربوط أو لغير ذلك من الأسباب .

(ج) أن يتسم نظام المرتبات بالتناسق والعدالة والتناسب بين مختلف المستويات ، ويقتضى ذلك التخلى عن سياسة البدلات والرواتب الاضافية المختلفة التى تضاف إلى المرتب ، والتى تختلف من فئة لأخرى اختلافا كبيراً . بل إن هناك فئات كثيرة تحرم منها مما يؤدى إلى اختلاف كبير فى المرتبات الفعلية التى يتقاضاها موظفو كل فئة .

فقد أخذت كل فئة من فئات الموظفين تطالب بحقها فى الحصول على بدلات متنوعة . ونجح بعضها فى الوصول إلى ما يريد ، بينما فشل البعض الآخر في ذلك . وأصبح الأصل هو تقرير البدلات أو المطالبة بها ، والاستثناء هو السكوت عنها ، وبذلك تفشت هذه الظاهرة بصورة غير مقبولة أدت إلى اختلال نظام المرتبات وفقدانه للموضوعية والعدالة ، فضلا عن تحميل الميزانية العامة للدولة بأعباء مالية ضخمة ، مع ما يسببه ذلك النظام من متاعب نفسية للموظف العام .

لذا فمن المفضل إلغاء البدلات بجميع أنواعها ، وتوجيه الاعتمادات المالية التى تنفق عليها نحو تحقيق زيادة عامة فى مستوى المرتبات بصورة شاملة تحفظ للنظام تناسقه وعدالته . ولاشك أن إلغاء البدلات سيحقق فائدة أخرى ، وهى توفير ما يبذل من وقت ومجهود ونفقات فى تقريرها واحتسابها وصرفها وتعديلها والتخلص مما ينشأ عنها من مشاكل ومنازعات إدارية وحسابية وقضائية لاحصر لها ، فضلا عن تحقيق الراحة النفسية للموظفين العموميين وثقتهم فى نظام المرتبات(١) .

---

(١) راجع : سليمان محمد الطماوى ، مبادىء القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ وما بعدها ، حيث يؤيد سيادته نفس الرأى .

(د) نظراً لما يتعرض له مرتب الموظف العام من استقطاعات عديدة ومتنوعة تؤدى إلى انخفاض المرتب الفعلى الذى يتقاضاه الموظف عن مرتبه الأساسى ، مما يؤدى إلى تذمر الموظفين وفقدانهم الثقة فى نظام المرتبات ، خاصة وأن الكثيرين منهم يجهلون تفاصيل تلك الاستقطاعات والدافع إلى خصمها . كما يؤدى من جهة أخرى إلى بذل الكثير من الوقت والجهود والنفقات فى احتساب المرتبات الصافية ، مع مايترتب على ذلك من مشاكل ومنازعات لاحصر لها بين الادارة والموظفين ، لذلك نقترح إلغاء جميع الاستقطاعات التى تخصم من مرتبات الموظفين العموميين بمختلف أنواعها والاستعاضة عنها بضريبة سنوية موحدة يطلق عليها « ضريبة الخدمة المدنية » أو « ضريبة الوظيفة العامة » تكون هى الاستقطاع الوحيد الذى يخصم من مرتب الموظف ، وتحدد بنسبة مئوية معينة من المرتب الأساسى السنوى .

ويمكن تقسيم ضريبة الخدمة المدنية إلى شرائح تصاعدية حسب قيمة المرتب الأساسى للموظف ، فتبدأ بنسبة ١٠ ٪ للشريحة الأولى وتصل إلى نسبة ٢٥ ٪ للشريحة الأخيرة . وتصب حصيلة هذه الضريبة الموحدة فى حساب واحد لدى وزارة المالية بالنسبة لجميع فئات الموظفين العموميين . وتقوم وزارة المالية - عن طريق تشريع يحدد ذلك - بتوزيع حصيلة هذه الضريبة على الأغراض المختلفة التى يحددها التشريع وبالنسبة التى تتقرر لكل غرض (كسب العمل - الدفاع - الأمن القومى - المعاشات - الادخار الاجبارى - التأمين الصحى - تأمين البطالة والشيخوخه وعجز العمل - ضرائب الدمغة - النقابات ، إلى غير ذلك) .

وتقوم إدارات شئون العاملين بالوحدات الإدارية المختلفة باحتساب ضريبة الخدمة المدنية مرة واحدة فى نهاية العام بالنسبة لجميع العاملين ؛ وتحسب عن العام المنصرم بأكمله ؛ ثم تخصم من مرتب الموظف الذى يتقاضاه فى العام التالى على إثنى عشر قسطاً متساوياً . ويمكن للموظف دفعها بالكامل مرة واحدة إن أراد الاحتفاظ بمرتبه الاجمالى دون أية استقطاعات .

وبهذا يمكن أن تتحقق لنظام المرتبات البساطة فى التركيب والسهولة فى الحساب والعدالة فى التوزيع ، سواء من وجهة نظر الإدارة أو من وجهة نظر العاملين أنفسهم .

(ه) نرى ضرورة إنشاء نظام كامل للحوافز الثوابية والعقابية للموظفين العموميين(١) ، يسير جنبا إلى جنب مع نظام المرتبات ويستقل عنه ، ويتضمن مجموعة الحوافز التشجيعية للموظفين الممتازين ، والعقوبات التأديبية للموظفين المقصرين .

فالأصل هو أن يؤدى الموظف العام واجبه أداء سليما وكاملا حسب قدرات الشخص العادى وطبقاً لمعايير الأداء الموضوعة بدقة ، وهو يتقاضى مرتبه على هذا الأساس . أما الموظف المقصر الذى لايصل إلى تحقيق تلك المعايير ، والموظف الممتاز الذى يتجاوزها ، فكلاهما يجب أن يخضع لنظام مستقل للعقاب والثواب .

ويجب أن يتضمن ذلك النظام جدولا تفصيليا كاملا ؛ يوضح نوعية ومقدار الحوافز التشجيعية التى تتقرر لكل نوع من أنواع الخدمات الممتازة أو الإنتاج غير العادى التى يقدمها الموظفون الأكفاء ، كما يوضح نوعية ومقدار العقوبات التأديبية التى توقع عن كل خطأ أو تقصير أو إهمال يقع من جانب الموظفين غير الأكفاء .

ويجب أن توجه عناية خاصة إلى عمال الإنتاج الصناعى الذين يمكن قياس إنتاجهم بكمية محددة . فتعتبر أجورهم العادية مقررة نظير كمية انتاج معينة ، وهى الكمية العادية « المتوسطة كما ونوعا » . ثم تتقرر لهم مكافآت تشجيعية عن كل ما يزيد عن ذلك ، وتوقع عليهم عقوبات معينة عن كل ما ينقص عن ذلك .

---

(١) يطلق البعض على تلك الحوافز تسمية (الحوافز الايجابية والحوافز السلبية) . الا اننا لا نؤيد تلك التسمية ، اذ أن « السلبية » هى الامتناع عن فعل الشىء ، بينما العقوبات التأديبية تعتبر اجراء ايجابيا شأنها شأن المكافآت التشجيعية وما اليها .

ويجب أن تعطى لنظام الحوافز أهمية كبرى تتساوى تماما مع أهمية نظام المرتبات ، بحيث يعتبر مرتب الموظف العام هو « الجزء الثابت » من مورده الوظيفى ، وتعتبر الحوافز هى « الجزء المتحرك » من ذلك المورد الذى يتغير صعودا وهبوطا مع انتاجيته وكفاءته ومدى تحقيقه للأهداف الموضوعة له (١) .

ثانيا : نظام التعيين :

وفيما يتعلق بالتعيين يجب أن تراعى فيه القواعد الأساسية التالية .

١ — تعيين موظفين على قدر حاجة العمل فقط دون أية زيادة ، والتخلى عن سياسة التعيين الجماعى الشامل لجميع خريجى الجامعات والمعاهد العليا والمدارس الفنية صرف النظر عن مدى احتياج الدولة لخدماتهم ، وبصرف النظر عن مدى صلاحيتهم ، وهى السياسة التى تؤدى إلى تحميل الميزانية العامة للدولة بأعباء مالية تفوق طاقتها ، فضلا عما تؤدى إليه العمالة الزائدة من خلل فى الإدارة واضطراب فى الإنتاج . ويجب العودة مرة أخرى إلى نظام امتحانات المسابقة فى التعيين للحصول على الخريجين الأكفاء فقط وفى حدود الأعداد والنوعيات التى تحتاج إليها الدولة ، بحيث يتم اختيارهم اختيارا موضوعيا سليما .

ويمكن الاستعاضة عن سياسة التعيين الجماعى الشامل للخريجين بعدة حلول بديلة ، مثل تشجيع الهجرة للخارج والإعارة للدول الأجنبية بالنسبة لنوعيات

(١) بدأت الدولة فى الفترة الأخيرة تسلك نهجا محمودا نحو نظام « الادارة بالأهداف » الذى لا يحاسب بمقتضاه الموظف العام على مجرد تنفيذه لتعليمات ولوائح محددة ، بل يحاسب على مدى تحقيقه لأهداف معينة فى زمن معين ، مع ترك حرية العمل له دون قيود ثم محاسبته فى النهاية على النتائج . وهو اتجاه سليم يخلص الادارة من قيود اللوائح وتعقيدات الروتين ويساعدها على تحقيق أهدافها . كما انها فى ذات الوقت وسيلة جيدة لقياس مدى كفاءة الموظف العام ، وخاصة فى قطاعات الخدمات التى لا يمكن قياس انتاج الموظف فيها قياسا كميا محددا . الا انه لم تتخذ بعد أية اجراءات ايجابية ملموسة لوضع سياسة الادارة بالأهداف موضع التطبيق الفعلى رغم الاعلان عنها منذ فترة ليست وجيزة .

الخريجين الزائدين عن حاجة الدولة ، وتقديم كل التسهيلات الممكنة لهم . ويمكن كذلك توجيه الفائض من الخريجين والموظفين الزائدين عن حاجة العمل نحو الالتحاق بالشركات والهيئات الأجنبية التى بدأت تمارس نشاطها على مدى واسع فى مصر بعد سياسة الانفتاح الاقتصادى ، وكذلك تشجيعهم على الالتحاق بوحدات القطاع الخاص وعلى ممارسة المهن الحرة والمهن التجارية .

ويجب إصدار التشريعات التى تنص على توفير الضمانات المختلفة للعاملين بكل تلك المجالات حتى يقبل عليها الموظفون ، وخاصة ضمانات الاستقرار والمعاش ومكافآت ترك الخدمة ، ووضع حد أدنى مناسب للأجور ، ومنح الاجازات الكافية ، ووضع ضمانات عدم الفصل التعسفى ، والاعتراف بمدد الخدمة التى تقضى بتلك القطاعات ، إلى غير ذلك .

٢ — التنسيق بين احتياجات الدولة من القوى العاملة وبين نظام التعليم فى مصر وسياسة القبول بالمدارس والمعاهد والجامعات ، ضمانا للحصول على الاحتياجات الحقيقية للدولة من الأيدى العاملة بالعدد المناسب من كل تخصص دون فائض أو نقصان فى أى تخصص .

٣ — ضرورة وضع الشخص المناسب فى المكان المناسب ، مع احترام ذلك المبدأ الهام وتطبيقه بدقه دون أية استثناءات .

٤ — الاهتمام بتدريب الموظفين تدريباً عملياً يرفع من مستوى كفاءاتهم الانتاجية، ويستوى فى ذلك التدريب السابق للتعيين والتدريب اللاحق بعد التعيين، مع التوسع فى إنشاء المعاهد الإدارية والتدريبية وفى القبول بها فى جميع أقاليم الدولة ، ضمانا للحصول على جيل من الموظفين ذوى الكفاءة العالية ليساهموا فى رفع مستوى العمل الإدارى وخفض نفقاته وتبسيط إجراءاته .

٥ — التطبيق الدقيق والمستمر لقانون عدم جواز الجمع بين وظيفتين كل منهما بمرتب ، حتى تتسع الفرصة لتشغيل أكبر عدد ممكن من العاملين بأقل قدر ممكن من النفقات .

ثالثاً : نظام الترقية :

أما فيما يتعلق بالترقية فيجب أن تكون ترقية وظيفية بحتة ، وأن توضع النظم التى تجعل منها ترقية موضوعية سليمة تتم بالكفاءة والصلاحية فقط ولحاجة العمل وحدها ، دون أن يكون الهدف منها هدفا مالياً بحتاً . فالزيادة المنتظمة فى المرتب يجب أن تتقرر للجميع دون أن يلهثوا وراء الترقية أو ينتظروا دورهم فيها ، أما الترقية الوظيفية فهى للأكفاء فقط وعلى قدر الاحتياجات الوظيفية للمرفق .

ونقترح هنا تطبيق الفكرة المتبعة فى فرنسا فى ترقية الموظفين العموميين . وهى فكرة جدول الترقيات (Le Tableau d' Avancement)، وتتلخص هذه الفكرة فى وجود جدول سنوى للترقيات تدرج فيه أسماء الموظفين المستوفين لشروط الترقية فى الدرجة كل سنة . ويتم تسجيل الموظف فى جدول الترقيات بعد تقدير مدى صلاحيته للترقية طريق عن اختبارات تعقد لهذا الغرض (ومن الممكن فى بعض الحالات أن يتم التسجيل فى جدول الترقيات بدون اختبارات) . وتتم الترقية فى الدرجة بالاختيار سنويا من بين الموظفين المدرجين فى جدول الترقيات حسب ترتيب تواريخ قيدهم فى ذلك الجدول وعلى قدر حاجة العمل (١) .

ويدخل إعداد جدول الترقيات فى اختصاص لجنة الترقيات التى تضم عددين متساويين من ممثل الإدارة وممثلى الموظفين ، ويختلف تشكيلها فى كل مرة بحيث تضم دائماً موظفين من نفس درجة الموظف المطلوب إدراجه فى الجدول ، ومن الدرجة المطلوب ترقيته إليها .

---

(١) يراجع فى مزيد من التفاصيل حول فكرة جدول الترقيات :
— فيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٣١٢ وما بعدها .
— وفيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .
و (L' Actualité Juridique)،
المرجع السابق ، عدد ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٦٩ ، ص ٦٧٥ .

ونرى أن تطبق لدينا فكرة قيد الموظفين المستوفين لشروط الترقية فى جدول للترقيات سنويا . وعند الحاجة إلى شغل إحدى الوظائف الخالية فإنه يختار لشغلها أحد الموظفين المدرجين فى جدول الترقيات والمستوفين لشروط شغل الوظيفة الخالية . وعند تعددهم فإنه يمكن اختيار الأقدم فى التعيين ، أو الأقدم فى القيد فى جدول الترقيات ، أو الأكثر كفاءة ، أو الأكبر سناً ، أو الحاصل على مؤهلات أعلى ، إلى غير ذلك من معايير . كما يمكن تقدير درجة معينة لكل عنصر من هذه العناصر واختيار الموظف الحاصل على أكبر عدد من الدرجات فى المجموع الكلى لدرجات تلك العناصر .

وطريقة جدول الترقيات هى طريقة موضوعية سليمة تضمن عدم الانحراف بالترقيات لتحقيق مآرب شخصية بحتة ، أو التفرقة بين الموظفين على أسس غير عادلة ، كما تعطى للموظفين الثقة الكاملة فى عدالة نظام الترقيات ، وهى أخيراً تنظم عملية الترقية بحيث لا تتم إلا عند خلو إحدى الوظائف وبقدر الحاجة فقط .

وتجدر الإشارة إلى أن موضوعية نظم الترقية تقتضى التخلى تماما عن سياسة إصدار قوانين « الاصلاح الوظيفى » و « الرسوب الوظيفى » التى تتضمن الترقية الجماعية لكل من أمضى مددا معينة فى فئة واحدة أو فى أكثر من فئة ، بغض النظر عما إذا كانت هناك حاجة حقيقية للعمل إلى تلك الترقيات أم لا ، وإنما لتحقيق المصالح الشخصية والمادية للموظفين فقط ، مما يؤدى إلى تحميل الادارة بأعباء مالية ووظيفية هى فى غنى عنها ، وهو أسلوب يتعارض تماما مع مبادىء التنظيم العلمى ومع موضوعية النظم الوظيفية ، بل إنه كفيل بالقضاء تماما على مزايا نظام ترتيب الوظائف .

رابعاً : نظام تقارير الكفاية :

وأما فيما يتعلق بتقارير الكفاية ، فنظرا لما أثبته الواقع العملى من أن تلك التقارير لا تعبر تعبيراً دقيقاً عن المستوى الحقيقى للموظفين ، نظراً لما يتدخل فى إعدادها من عوامل شخصية أو عدم مراعاة للدقة ، بما يؤدى إلى المغالاة فى محاباة بعض الموظفين ، والتقتير على البعض الآخر فى الدرجات ، فالمقترح هو

إلغاء نظام التقارير السنوية ، والاستعاضة عنه بنظام آخر من مؤداه الاكتفاء بتقارير تعد فى مناسبات معينة تستدعى إعداد تقرير عن موظف بالذات .

فالموظف الذى يقوم بعمل محدد يدل على الامتياز أو التفوق ، مثل تقديم اختراع أو ابتكار معين ، أو التقدم باقتراح محدد يؤدى إلى تحسين الانتاج أو خفض النفقات ، أو القيام بجهد إضافى ممتاز إلخ ، يقدم عنه رئيسه تقريرا يرفع للإدارة العليا ويتضمن وقائع محددة ومدعمة بالمستندات ، ويحفظ بملف خدمته ، ويكافأ عنه الموظف كما يؤخذ فى الاعتبار عند الترقية . أما الموظف الذى يرتكب خطأ كبيرا أو يقع منه إهمال أو تقصير ، ، فيقدم عنه تقرير أيضا يتضمن وقائع محددة ويجازى على خطائه ، ويحرم من الترقية ومن المكافآت لمدة معينة .

أما فيما عدا ذلك فلا ضرورة لاعداد تقارير سرية عن سائر الموظفين الذين يعتبرون موظفين عاديين يمارسون عملهم بالقدر المطلوب منهم ، وبالتالى فلن تجدى التقارير التى تكتب عنهم بالنفع أو الضرر لهم او للإدارة . وبذلك نضمن تحقيق الموضوعية فى إعداد التقارير دون محاباة أو تقتير ، إذ أن كتابة التقارير هنا سوف تقتصر على حالات معينة بالذات وتستند إلى وقائع مؤيدة بالأدلة ، وبالتالى فلن تثير الجدل أو الخلاف أو شبهة التحيز .

خامساً : تعديل أسماء قوانين العاملين :

ونرى أن يتم تعديل أسماء قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، بحيث يطلق عليها اسم « قوانين الخدمة المدنية » أو « قوانين الوظيفة العامة » ، وذلك حتى تتفق مسمياتها مع الطابع الموضوعى الذى يجب أن تتسم به تلك القوانين .

كما يجب أن تمتد تلك الموضوعية أيضاً إلى المسميات التى تطلق على كافة النظم الوظيفية التى تحكم القطاع العام والكادرات الخاصة . وذلك بأن يطلق عليها « نظام الخدمة المدنية بالقطاع العام » و « نظام هيئات التدريس الجامعى » و « نظام الهيئات الدبلوماسية والقنصلية » وهكذا .

سادساً : إنشاء مجلس قومى للخدمة المدنية :

ونقترح أخيراً إنشاء مجلس قومى للخدمة المدنية يتولى رسم السياسة العليا

للخدمة المدنية في الدولة . وتكون من مسئولياته إعادة النظر في نظم ترتيب الوظائف العامة وسياسة المرتبات ، بهدف تطويرها وتعديلها بصفة مستمرة ، حتى تواكب التطورات الادارية والفنية والاجتماعية في البلاد . ويجتمع المجلس مرتين على الأقل سنويا للتنسيق والرقابة والمتابعة والتطوير في مجال الخدمة المدنية ، على أن يتبع المجلس رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس الوزراء مباشرة .

ويرأس المجلس القومي للخدمة المدنية نائب رئيس الوزراء لشئون الخدمات. ويمكن أن يضم لعضويته وزراء المالية والاقتصاد والقوى العاملة والتنمية الادارية والتخطيط والتعليم ، بالاضافة إلى رئيس مجلس الدولة ورئيس الجهاز المركزي للتنمية الادارية ، وستة أعضاء يمثلون النقابات العمالية وتقوم تلك النقابات باختيارهم ، على أن يتم تجديدهم مرة كل سنتين . ويكون هذا المجلس بمثابة السلطة التنفيذية العليا بالنسبة لكل ما يتعلق بشئون الخدمة المدنية في مصر ، على أن يتخذ المجلس طابعاً الزاميا لا استشاريا ، بحيث تلتزم بتنفيذ القرارات الصادرة منه جميع وحدات الجهاز الادارى للدولة .

فهرس الكتاب

صفحة

صفحة

الباب الثانى

الترتيب فى جمهورية مصر العربية

الموضوع	صفحة

تطلب جميع منشوراتنا من

مؤسسة

دار الكتاب الحديث

للطبع والنشر والتوزيع

الكويت شارع فهد السالم عمارة السوق الكبير
بجوار المخازن الكبرى محل رقم ٢٥٠ أرضى
ت : ٤٣٦٧٦٥ ص ٠ ب ٢٢٧٥٤